




3 1761 11649230 7





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116492307>











A1  
C30  
11



Third Session  
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la  
quarantième législature, 2010

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Aboriginal Peoples

# Peuples autochtones

*Chair:*

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

*Président :*

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Wednesday, March 10, 2010  
Tuesday, March 16, 2010 (in camera)  
Wednesday, March 17, 2010

Le mercredi 10 mars 2010  
Le mardi 16 mars 2010 (à huis clos)  
Le mercredi 17 mars 2010

### Issue No. 1

### Fascicule n° 1

**Organization meeting  
and  
Future business  
and**

**Réunion d'organisation  
et  
Travaux futurs  
et**

### First meeting on:

### Première réunion concernant :

The federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada

Les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et sur d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada

### INCLUDING:

### Y COMPRIS :

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE  
(Rule 104 — expenses incurred by the committee during the Second Session of the Fortieth Parliament)

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ  
(Règlement 104 — dépenses encourues par le comité au cours de la deuxième session de la quarantième législature)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Brazeau  
Campbell

\* Cowan  
(or Tardif)  
Dyck  
Hubley

\* LeBreton, P.C.  
(or Comeau)

Lovelace Nicholas  
Ogilvie  
Patterson  
Poirier  
Raine  
Sibbeston  
St. Germain, P.C.  
Stewart Olsen

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Ogilvie replaced the Honourable Senator Demers (*March 17, 2010*).

The Honourable Senator Demers replaced the Honourable Senator Nolin (*March 17, 2010*).

The Honourable Senator Nolin replaced the Honourable Senator Demers (*March 15, 2010*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

*Vice-présidente* : L'honorable Lillian Eva Dyck

et

Les honorables sénateurs :

Brazeau  
Campbell

\* Cowan  
(or Tardif)  
Dyck  
Hubley

\* LeBreton, C.P.  
(or Comeau)

Lovelace Nicholas  
Ogilvie  
Patterson  
Poirier  
Raine  
Sibbeston  
St. Germain, C.P.  
Stewart Olsen

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Ogilvie a remplacé l'honorable sénateur Demers (*le 17 mars 2010*).

L'honorable sénateur Demers a remplacé l'honorable sénateur Nolin (*le 17 mars 2010*).

L'honorable sénateur Nolin a remplacé l'honorable sénateur Demers (*le 15 mars 2010*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, March 16, 2010:

The Honourable Senator St. Germain, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Greene:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the Committee on the subject during the Second Session of the Fortieth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2011, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

After debate,

The Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator Day, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was negatived on division.

The question was put on the motion of the Honourable Senator St. Germain, P.C., seconded by the Honourable Senator Greene:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the Committee on the subject during the Second Session of the Fortieth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2011, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

The motion was adopted on division.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* le mardi 16 mars 2010 :

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Greene,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la deuxième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2011 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

L'honorable sénateur Cools propose, appuyée par l'honorable sénateur Day, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est rejetée à la majorité.

La question est mise aux voix sur la motion de l'honorable sénateur St. Germain, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Greene,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la deuxième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2011 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion est adoptée avec dissidence.

*Le greffier du Sénat,*

Gary O'Brien

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 10, 2010

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:45 p.m., in room 160-S, Centre Block, for the purpose of holding its organization meeting, pursuant to rule 88.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brazeau, Campbell, Dyck, Hubley, Lovelace-Nicholas, Patterson, Poirier, Raine, St. Germain, P.C. and Stewart Olsen (10).

*In attendance:* Tonina Simeone and Marion Ménard, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

The clerk of the committee presided over the election of the chair.

The Honourable Senator Campbell moved:

That the Honourable Senator St. Germain, P.C. do take the chair of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The clerk invited Senator St. Germain, P.C. to take the chair.

The Honourable Senator Patterson moved:

That the Honourable Senator Dyck be deputy chair of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Stewart Olsen moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chair, the deputy chair, and one other member of the committee, to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses, and to schedule hearings.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Patterson moved:

That the committee publish its proceedings; and

That the chair be authorized to set the number of printed copies to meet demand.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Hubley moved:

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 10 mars 2010

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, pour tenir sa séance d'organisation, conformément à l'article 88 du Règlement.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Brazeau, Campbell, Dyck, Hubley, Lovelace-Nicholas, Patterson, Poirier, Raine, St. Germain, C.P., et Stewart Olsen (10).

*Également présentes :* Tonina Simeone et Marion Ménard, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

La greffière du comité préside à l'élection de la présidence.

L'honorable sénateur Campbell propose :

Que l'honorable sénateur St. Germain, C.P., soit élu président du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La greffière invite le sénateur St. Germain, C.P., à occuper le fauteuil.

L'honorable sénateur Patterson propose :

Que l'honorable sénateur Dyck soit élue vice-présidente du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stewart Olsen propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, de la vice-présidente et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Patterson propose :

Que le comité fasse imprimer ses délibérations; et

Que le président soit autorisé à déterminer le nombre d'exemplaires à imprimer pour répondre à la demande.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Hubley propose :



That pursuant to rule 89, the chair be authorized to hold meetings to receive and authorize the publication of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Dyck moved:

That the committee adopt the draft first report, prepared in accordance with rule 104.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Campbell moved:

That the committee ask the Library of Parliament to assign analysts to the committee;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries, and draft reports.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Raine moved:

That, pursuant to section 7, Chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority to commit funds be conferred individually on the chair, the deputy chair, and the clerk of the committee;

That, pursuant to section 8, Chapter 3:08 of the *Senate Administrative Rules*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the chair, the deputy chair, and the clerk of the committee; and

That, notwithstanding the foregoing, in cases related to consultants and personnel services, the authority to commit funds and certify accounts be conferred jointly on the chair and deputy chair.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Poirier moved:

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Lovelace-Nicholas moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Dyck propose :

Que le comité adopte l'ébauche du premier rapport, préparé conformément à l'article 104 du Règlement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Campbell propose :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des analystes au comité;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services des experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Raine propose :

Que, conformément à l'article 7, chapitre 3:06 du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'engager des fonds du comité soit conférée individuellement au président, à la vice-présidente et à la greffière du comité;

Que, conformément à l'article 8, chapitre 3:06 du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement au président, à la vice-présidente et à la greffière du comité; et

Que, nonobstant ce qui précède, lorsqu'il s'agit de services de consultants et de personnel, l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer soit conférée conjointement au président et à la vice-présidente.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Poirier propose :

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lovelace-Nicholas propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un « engagement officiel » au sens de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998, et

- 2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending an event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee; and

That the subcommittee report at the earliest opportunity any decisions taken with respect to the designation of members of the committee travelling on committee business.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Patterson moved:

That, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the committee may reimburse reasonable traveling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Brazeau moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to direct the communications officer(s) assigned to the committee in the development of communications plans, where appropriate, and to request the services of the Senate Communications Directorate for the purposes of their development and implementation;

That the chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of the committee's public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair informed the committee that the regular time slots for its meetings are Tuesday mornings from 9:30 a.m. to 11:30 a.m. and Wednesday evenings from 6:45 p.m. to 8:45 p.m.

The Honourable Senator Hubley moved that staff be permitted to remain during the in camera portion of the meeting.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 7:25 p.m., the committee suspended.

At 7:27 p.m., the committee resumed in camera, and, in accordance with rule 92(2)(e), considered a draft agenda.

At 7:31 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un « engagement officiel » si ce membre : a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité; et

Que le sous-comité fasse rapport à la première occasion de ses décisions relatives aux membres du comité qui voyagent pour les affaires du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Patterson propose :

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat concernant les frais de déplacement des témoins, le comité puisse rembourser les dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin par organisme, après qu'une demande de remboursement aura été présentée, mais que le président soit autorisé à permettre le remboursement de dépenses à un deuxième témoin de ce même organisme en cas de circonstances exceptionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Brazeau propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à diriger au besoin les agents de communications affectés au comité dans l'élaboration des plans de communications et à demander l'appui de la Direction des communications du Sénat aux fins de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces plans;

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de diffuser les délibérations publiques du comité par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le président informe le comité que l'horaire normal de ses réunions sera les mardis matin, de 9 h 30 à 11 h 30, et les mercredis soir, de 18 h 45 à 20 h 45.

L'honorable sénateur Hubley propose que le personnel soit autorisé à demeurer dans la salle pendant que le comité siège à huis clos.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 25, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 27, le comité reprend ses travaux à huis clos et, conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, examine un projet d'ordre du jour.

À 19 h 31, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :



OTTAWA, Tuesday, March 16, 2010

(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met, in camera this day, at 9:31 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brazeau, Campbell, Hubley, Nolin, Patterson, Poirier, Raine, Sibbeston, St. Germain, P.C. and Stewart Olsen (10).

*In attendance:* Tonina Simeone and Marion Ménard, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

In accordance with rule 92(2)(e), the committee considered a draft agenda.

It was moved that staff be permitted to remain in the room.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 10:34 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 17, 2010

(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:45 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Hubley, Ogilvie, Patterson, Poirier, Raine, Sibbeston, St. Germain, P.C. and Stewart Olsen (8).

*In attendance:* Tonina Simeone and Marion Ménard, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee began its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Métis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada.

WITNESSES:

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Roy Gray, Director, Resolution and Individual Affairs Sector;

OTTAWA, le mardi 16 mars 2010

(2)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 31, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Brazeau, Campbell, Hubley, Nolin, Patterson, Poirier, Raine, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Stewart Olsen (10).

*Également présentes :* Tonina Simeone et Marion Ménard, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

Conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour.

Il est proposé que le personnel soit autorisé à demeurer dans la salle.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 34, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 17 mars 2010

(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Hubley, Ogilvie, Patterson, Poirier, Raine, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Stewart Olsen (8).

*Également présentes :* Tonina Simeone et Marion Ménard, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité entreprend son examen des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada.

TÉMOINS :

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Roy Gray, directeur, Secteur de la résolution et des affaires individuelles;

Brenda Kustra, Director General, Regional Operations Sector.

*Department of Justice Canada:*

Martin Reiher, Senior Counsel.

Mr. Gray and Ms Kustra made statements and, together with Mr. Reiher, responded to questions.

At 7:35 p.m. the committee suspended.

At 7:40 p.m. the committee resumed in camera. In accordance with rule 92(2)(e), the committee considered a draft agenda.

It was moved that staff be permitted to remain in the room during the in camera portion of the meeting.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 7:50 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

*ATTEST:*

Brenda Kustra, directrice générale, Secteur des opérations régionales.

*Ministère de la Justice Canada :*

Martin Reiher, avocat-conseil.

M. Gray et Mme Kustra font chacun une déclaration, puis avec l'aide de M. Reiher, répondent aux questions.

À 19 h 35, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 40, le comité reprend ses travaux à huis clos. Conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour.

Il est proposé que le personnel soit autorisé à demeurer dans la salle pendant que le comité siège à huis clos.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 50, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, March 11, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to table its

**FIRST REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such matters as were referred to it, reports, pursuant to rule 104(2), that the expenses incurred for that purpose during the Second Session of the Fortieth Parliament are as follows:

## 1. With respect to its studies of legislation:

Professional and Other Services	\$	0
Transport and Communications		0
All other expenditures		0
Witness Expenses		<u>11,070</u>
<b>Total</b>	<b>\$</b>	<b>11,070</b>

2. With respect to its special study on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada:

Professional and Other Services	\$	16,061
Transport and Communications		111,234
All other expenditures		37,149
Witness Expenses		<u>5,163</u>
<b>Total</b>	<b>\$</b>	<b>169,608</b>

In addition to the expenses for the examination of legislation and for its special study as set out above, your committee also incurred general postal charges in the amount of \$34.

Your committee examined 3 bills, which it reported without amendment:

Bill C-28, An Act to amend the Cree-Naskapi (of Quebec) Act; Bill C-41, An Act to give effect to the Maanulth First Nations Final Agreement and to make consequential amendments to other Acts; and Bill C-5, An Act to amend the Indian Oil and Gas Act.

During the session under consideration, your committee considered 5 orders of reference, including 3 bills, held 55 meetings, and heard more than 85 hours of testimony from 171 witnesses. In total, your committee produced 9 reports.

Respectfully submitted,

*Le président,*

GERRY ST. GERMAIN

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 11 mars 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de déposer son

**PREMIER RAPPORT**

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner toutes questions qui lui ont été renvoyées, dépose, conformément à l'article 104(2) du Règlement, le relevé suivant des dépenses encourues à cette fin au cours de la deuxième session de la quarantième législature :

## 1. Relativement à ses études de la législation :

Services professionnels et autres	0 \$
Transport et communications	0
Autres dépenses	0
Dépenses des témoins	<u>11,070</u>
<b>Total</b>	<b>11,070 \$</b>

2. Relativement à son étude sur les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada :

Services professionnels et autres	16,061 \$
Transport et communications	111,234
Autres dépenses	37,149
Dépenses des témoins	<u>5,163</u>
<b>Total</b>	<b>169,908 \$</b>

Outre les dépenses listées ci-dessus encourues aux fins d'examen de mesures législatives ou dans le cadre de son étude spéciale, votre comité a encouru des frais généraux de poste s'élevant à 34 \$.

Votre comité a étudié 3 projets de loi, qui ont fait l'objet d'un rapport sans amendement :

Le projet de loi C-28, Loi modifiant la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec; le projet de loi C-41, Loi portant mise en vigueur de l'accord définitif concernant les premières nations maanulthes et modifiant certaines lois en conséquence; et le projet de loi C-5, Loi modifiant la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes.

Durant la session en cause, votre comité a reçu 5 ordres de renvoi, dont 3 projets de loi, tenu 55 réunions, et entendu plus de 85 heures de témoignages de 171 témoins. Au total, votre comité a produit 9 rapports.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 10, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:45 p.m., pursuant to rule 88 of the *Rules of the Senate*, to hold an organizational meeting.

[Translation]

**Marcy Zlotnick, Clerk of the Committee:** As clerk of your committee, it is my duty to preside over the election of the chair.

I am ready to receive motions to that effect.

[English]

**Senator Campbell:** I move that Senator St. Germain be chair of the committee.

**Senator Lovelace Nicholas:** I second that motion.

**Ms. Zlotnick:** Are there any other nominations?

It is moved by the Honourable Senator Campbell that the Honourable Senator St. Germain do take the chair of this committee.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Ms. Zlotnick:** I declare the motion carried and invite Senator St. Germain to take the chair.

**Senator Gerry St. Germain (Chair)** in the chair.

**The Chair:** We now move to the second item on the agenda. I would like someone to move the position of deputy chair.

**Senator Patterson:** I would like to nominate Senator Dyck to be deputy chair.

**Senator Campbell:** I second that motion.

**The Chair:** Any other nominations?

There being no other nominations, I call the question; is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed. Congratulations.

Next is Item 3, the Subcommittee on Agenda and Procedure. I need a motion to the effect that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chair, deputy chair, and one other member of the committee, to be designated after the usual consultation; and that the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses, and schedule hearings.

Do I have a mover for that item?

**Senator Stewart Olsen:** I so move.

**The Chair:** Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 10 mars 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 45, conformément à l'article 88 du *Règlement du Sénat*, pour tenir une réunion d'organisation.

[Français]

**Marcy Zlotnick, greffière du comité :** À titre de greffière de votre comité, il est de mon devoir de procéder à l'élection du président.

Je suis prête à recevoir des motions à cet effet.

[Traduction]

**Le sénateur Campbell :** Je propose que le sénateur St. Germain soit élu président du comité.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** J'appuie cette motion.

**Mme Zlotnick :** Y a-t-il d'autres propositions?

Il est proposé par l'honorable sénateur Campbell que l'honorable sénateur St. Germain soit élu président du comité.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter cette motion?

**Des voix :** Oui.

**Mme Zlotnick :** Je déclare la motion adoptée et j'invite le sénateur St. Germain à occuper le fauteuil.

**Le sénateur Gerry St. Germain (président)** occupe le fauteuil.

**Le président :** Nous allons maintenant passer au deuxième point à l'ordre du jour. J'aimerais que l'on soumette des propositions pour la vice-présidence.

**Le sénateur Patterson :** Je propose que le sénateur Dyck soit nommée vice-présidente.

**Le sénateur Campbell :** J'appuie cette motion.

**Le président :** Y a-t-il d'autres propositions?

Puisqu'il n'y en a pas, la motion est mise aux voix. Sommes-nous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Très bien. Félicitations.

Le troisième point porte sur le Sous-comité du programme et de la procédure. Il me faut une motion pour que le Sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

Avons-nous un motionnaire?

**Le sénateur Stewart Olsen :** Je le propose.

**Le président :** Sommes-nous d'accord?

**Des voix :** Oui.

**The Chair:** Opposed? Next is Item 4, a motion to publish the committee's proceedings.

**Senator Patterson:** I so move.

**The Chair:** It is moved by Senator Patterson:

That the committee publish its proceedings; and

That the chair be authorized to set the number of printed copies to meet demand.

Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Next is Item 5, authorization to hold meetings and to receive evidence when quorum is not present.

**Senator Hubley:** I so move.

**The Chair:** It is moved by the Honourable Senator Hubley:

That, pursuant to rule 89, the chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

**Senator Raine:** I second that.

**The Chair:** Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed, if any? None.

Next is the financial report.

**Senator Dyck:** I so move.

**The Chair:** It is moved by the Honourable Senator Dyck. You have before you a copy of the draft of the first report of the committee, in regards to expenditures and funding. Are there any questions or comments in regards to this draft?

If there are no questions or comments that the committee adopt the draft first report prepared in accordance with rule 104, is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed, if any? No.

Next is research staff.

**Senator Campbell:** I so move.

**The Chair:** It is moved by the Honourable Senator Campbell:

That the committee ask the Library of Parliament to assign analysts to the committee;

That the chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject matters of bills, and estimates as are referred to it;

**Le président :** Y a-t-il quelqu'un qui s'y oppose? Le quatrième point à l'ordre du jour est une motion pour la publication des délibérations du comité.

**Le sénateur Patterson :** J'en fais la proposition.

**Le président :** Il est proposé par le sénateur Patterson :

Que le comité fasse publier ses délibérations; et

Que la présidence soit autorisée à fixer la quantité de copies imprimées en fonction des besoins.

Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le cinquième point porte sur l'autorisation à tenir des réunions et à entendre des témoignages en l'absence de quorum.

**Le sénateur Hubley :** J'en fais la proposition.

**Le président :** Il est proposé par l'honorable sénateur Hubley :

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un membre du comité du gouvernement et de l'opposition soient présents.

**Le sénateur Raine :** J'appuie cette motion.

**Le président :** Sommes-nous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Y a-t-il quelqu'un qui s'y oppose? Personne.

Passons maintenant à la motion sur le rapport financier.

**Le sénateur Dyck :** Je propose cette motion.

**Le président :** L'honorable sénateur Dyck propose la motion. Vous avez devant vous une copie de l'ébauche du premier rapport du comité, qui porte sur les dépenses et le financement. Avez-vous des questions ou des observations concernant cette ébauche?

Dans ce cas, il est proposé que le comité adopte l'ébauche du premier rapport, préparé conformément à l'article 104 du Règlement. Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Y a-t-il quelqu'un qui s'y oppose? Non.

La prochaine motion porte sur le personnel de recherche.

**Le sénateur Campbell :** Je propose cette motion.

**Le président :** Il est proposé par l'honorable sénateur Campbell :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des analystes au comité;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes, au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;



That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee;

That the chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries, and draft reports.

Are there any questions or comments with regards to this motion? There being none, I call the question.

All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed, if any? None. Carried.

The next item concerns the authority to commit funds and certify accounts.

It is moved by the Honourable Senator Raine:

That, pursuant to section 7, chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority to commit funds be conferred individually on the chair, the deputy chair and the clerk of the committee;

That, pursuant to section 8, chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the chair, deputy chair and the clerk of the committee;

That, notwithstanding the foregoing in cases relating to consultants and personnel services, the authority to commit funds and certify accounts be conferred jointly on the chair and deputy chair.

Are there questions or comments?

There being none, is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Item 9 concerns travel.

It is moved by the Honourable Senator Poirier:

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

Are there questions or comments? There being none, is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Item 10 concerns the designation of members travelling on committee business. It is moved by the Honourable Senator Lovelace Nicholas:

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services des experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux;

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

Y a-t-il des questions ou des observations en ce qui concerne cette motion? Puisqu'il n'y en a pas, je mets la motion aux voix.

Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Ceux qui sont contre, s'il y en a? Personne. La motion est adoptée.

Le point suivant concerne l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer.

Il est proposé par l'honorable sénateur Raine :

Que, conformément à l'article 7, chapitre 3:06, du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'engager des fonds du comité soit conférée individuellement au président, à la vice-présidente et à la greffière du comité;

Que, conformément à l'article 8, chapitre 3:06, du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement au président, à la vice-présidente et à la greffière du comité;

Que, nonobstant ce qui précède, lorsqu'il s'agit de services de consultants et de personnel, l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer soit conférée conjointement au président et à la vice-présidente.

Y a-t-il des questions ou des observations?

Puisqu'il n'y en a pas, sommes-nous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

Le point 9 porte sur les déplacements.

Il est proposé par l'honorable sénateur Poirier :

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

Y a-t-il des questions ou des observations? Puisqu'il n'y en a pas, sommes-nous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

Le point 10 concerne la désignation des membres qui voyagent pour les affaires du comité. Il est proposé par l'honorable sénateur Lovelace Nicholas :

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators' Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and
- 2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending an event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee; and

That the subcommittee report at the earliest opportunity any decisions taken with respect to the designation of members of the committee travelling on committee business.

Are there questions or comments? Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Item 11 concerns travelling and living expenses of witnesses. It is moved by the Honourable Senator Patterson:

That, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

Are there questions or comments? Being none, is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Item 12 concerns communications.

It is moved by the Honourable Senator Brazeau:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to direct communications officer(s) assigned to the committee in the development of communication plans where appropriate and to request the services of the Senate Communications Directorate for the purpose of their development and implementation;

That the chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of the committee's public proceedings with the least possible disruption of its hearings;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

Are there questions or comments? Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un « engagement officiel » au sens de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998, et
- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un « engagement officiel » si ce membre : a) assiste à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité; et

Que le sous-comité fasse rapport à la première occasion de ses décisions relatives aux membres du comité qui voyagent pour les affaires du comité.

Y a-t-il des questions ou des observations? Sommes-nous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

Le point 11 concerne les frais de déplacement et de séjour des témoins. Il est proposé par l'honorable sénateur Patterson :

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat concernant les frais de déplacement des témoins, le comité puisse rembourser les dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin par organisme, après qu'une demande de remboursement aura été présentée, mais que la présidence soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin du même organisme en cas de circonstances exceptionnelles.

Y a-t-il des questions ou des observations? Puisqu'il n'y en a pas, sommes-nous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

Le point 12 porte sur les communications.

Il est proposé par l'honorable sénateur Brazeau :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à diriger au besoin les agents des communications affectés au comité dans l'élaboration des plans de communications et à demander l'appui de la Direction des communications du Sénat aux fins de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces plans;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser les délibérations publiques du comité par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

Y a-t-il des questions ou des observations? Sommes-nous d'accord?

**Des voix :** Oui.



**The Chair:** Carried.

Item 13 concerns time slots for regular meetings. This is for the information of honourable senators. Meeting time slots will be from 9:30 a.m. to 11:30 a.m. on Tuesdays and 6:45 p.m. to 8:45 p.m. on Wednesdays. My understanding for the time change from 4 p.m. to 6:45 p.m. is that senators were leaving the chamber prior to the adjournment, which caused problems. Therefore, they backed everything off 15 minutes right across the board. That is the explanation.

Honourable senators, I welcome Senator Poirier, from New Brunswick, to the committee. As a recent appointee, she brings a vast amount of legislative experience to the Senate.

We look forward to working with you, Senator Poirier.

[Translation]

If you have any questions or problems, call Senator Campbell.

**Senator Poirier:** Fine, thank you.

[English]

If you have any questions or challenges, we are here to help. The clerk of the committee is Ms. Marcy Zlotnick. We have two research staff from the Library of Parliament; Ms. Tonina Simeone and Ms. Marion Ménard. We have from the Senate Communications Directorate Ms. Ceri Au.

We have managed to achieve an atmosphere of cooperation in the best interests of the constituency that we serve: Aboriginal peoples. I hope to continue in that vein. Prior to becoming chair of the committee, I worked closely with Senator Sibbeston. We achieved a fair amount.

Did everyone receive a copy of the chronology of what has transpired in committee and some of the studies that we have completed? Some have become legislation. The greatest honour for a committee is to have its reports mirrored by the government in the legislation. That happened with one of the committee's studies, and I am sure that we have an excellent chance of repeating the honour if we continue to work in that way.

We have a completed report on Indian Act elections. It will be distributed to all committee members so that they may read it before it is presented in the Senate. The report is fairly straightforward, not complicated. We should allow our new committee members a chance to read it and to express an opinion.

The steering committee will be composed of Senator Dyck, Senator Brazeau and I. Senator Brazeau, are you prepared to carry the torch on the steering committee?

**Senator Brazeau:** Absolutely.

**The Chair:** That is great.

What else do we have, Ms. Zlotnick?

**Ms. Zlotnick:** That is all we need to cover this evening.

**Le président :** La motion est adoptée.

Le point 13 concerne l'horaire des réunions régulières. À titre d'information pour les sénateurs, les réunions auront lieu les mardis, de 9 h 30 à 11 h 30, et de 18 h 45 à 20 h 45 les mercredis. Je crois que la raison pour laquelle on est passé de 16 heures à 18 h 45, c'est que les sénateurs quittaient la Chambre avant l'ajournement, ce qui posait problème. Par conséquent, tout a été repoussé de 15 minutes. Voilà.

Honorables sénateurs, je souhaite la bienvenue à ce comité au sénateur Poirier, du Nouveau-Brunswick. Elle a été nommée récemment et apporte sa vaste expérience législative au Sénat.

Nous nous réjouissons de travailler avec vous, sénateur Poirier.

[Français]

Si vous avez des questions ou des problèmes, appelez le sénateur Campbell.

**Le sénateur Poirier :** C'est beau, merci.

[Traduction]

**Le président :** S'il y a quoi que ce soit, nous sommes ici pour vous aider. La greffière du comité est Mme Marcy Zlotnick. Nous avons également Mmes Tonina Simeone et Marion Ménard, du personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que Mme Ceri Au, de la Direction des communications du Sénat.

Nous avons réussi à créer un climat de collaboration afin de servir le mieux possible les intérêts du groupe que nous représentons, soit les peuples autochtones. J'espère que nous pourrions continuer dans cette voie. Avant d'être président du comité, j'ai travaillé en étroite collaboration avec le sénateur Sibbeston. Nous avons accompli pas mal de choses.

Avez-vous tous reçu un exemplaire du document concernant ce qui s'est passé en comité et les études que nous avons effectuées? Certaines sont devenues des projets de loi. Le plus grand honneur pour un comité est de voir ses rapports être utilisés par le gouvernement dans un projet de loi. C'est arrivé pour l'une des études effectuées par le comité, et je suis certain que nous avons d'excellentes chances de voir cet honneur se répéter si nous continuons à travailler en ce sens.

Nous avons terminé un rapport sur le régime électoral prévu par la Loi sur les Indiens. Tous les membres du comité en recevront un exemplaire afin qu'ils puissent le lire avant sa présentation au Sénat. Le rapport est très simple et limpide. Nous devrions donner la possibilité à nos nouveaux membres de le lire et d'exprimer leur point de vue.

Le comité de direction sera composé du sénateur Dyck, du sénateur Brazeau et de moi-même. Sénateur Brazeau, êtes-vous prêt à porter le flambeau au comité de direction?

**Le sénateur Brazeau :** Tout à fait.

**Le président :** Excellent.

Qu'y a-t-il d'autre à l'ordre du jour, madame Zlotnick?

**Mme Zlotnick :** C'est tout ce dont nous avons à traiter ce soir.

**The Chair:** Colleagues, we will meet as a steering committee next Tuesday. Next Wednesday, we will go back to a full committee meeting and we will try to come forward with recommendations. Are all members aware of the steering committee members?

**Senator Dyck:** Can we have a teleconference?

**Senator Raine:** We will leave and you can have a meeting right now.

**The Chair:** We could have a steering committee tomorrow, could we not? We could start this process. Are you okay for tomorrow, Senator Brazeau?

**Senator Brazeau:** What time?

**The Chair:** I do not know.

**Senator Brazeau:** Then I do not know.

**The Chair:** We are just discussing it. I have no committees tomorrow. I had my committee today — the Banking, Trade and Commerce Committee. Have you any others committees tomorrow?

**Senator Brazeau:** No.

**The Chair:** I have a meeting at 11:30 a.m. Do you want to meet at 10:30 a.m.?

**Senator Brazeau:** How long do you expect the meeting to last?

**The Chair:** As long as we want, but it would allow us to start the process.

**Senator Brazeau:** I am available at 10:30 a.m.

**The Chair:** We can meet at 10:30 a.m. as I have another meeting at 11:30 a.m.

**Senator Brazeau:** I have another meeting at 11:00 a.m.

**Senator Dyck:** I have a Social Affairs Committee meeting at 10:30. It is an organizational meeting.

**The Chair:** You will be advised as to whether there is a meeting on Tuesday or Wednesday.

Are there any questions?

**Senator Hubley:** Thank you very much, Mr. Chair. First, I would like to congratulate our leadership. I think we are in very good hands again. Just before we get into our future studies, I would like to propose that we do a fairly short study on Aboriginal education, but from kindergarten to Grade 12.

Since that is a study we have identified as important to Aboriginal people, I would like us to consider that early learning portion. I think it is something that is very important to the outcome to our future studies in education. I would like to put in a proposal for your steering committee.

**Le président :** Chers collègues, le comité de direction se réunira mardi prochain. Mercredi, nous aurons une réunion du comité permanent et nous tenterons de formuler des recommandations. Savez-vous tous qui sont les membres du comité de direction?

**Le sénateur Dyck :** Pouvons-nous tenir une téléconférence?

**Le sénateur Raine :** Nous allons partir et vous laisser tenir une réunion maintenant.

**Le président :** Ne pourrions-nous pas réunir le comité de direction demain? Nous pourrions commencer le processus. Pourriez-vous venir demain, sénateur Brazeau?

**Le sénateur Brazeau :** À quelle heure?

**Le président :** Je ne sais pas.

**Le sénateur Brazeau :** Alors moi non plus.

**Le président :** Nous sommes en train d'en discuter. Je n'ai pas de réunion de comité demain. J'en ai eu une aujourd'hui — celle du Comité des banques et du commerce. Siégez-vous à d'autres comités demain?

**Le sénateur Brazeau :** Non.

**Le président :** J'ai une réunion à 11 h 30. Voulez-vous que nous nous réunissions à 10 h 30?

**Le sénateur Brazeau :** Combien de temps va durer la réunion, selon vous?

**Le président :** Aussi longtemps que nous le voulons; cela nous permettrait de commencer le processus.

**Le sénateur Brazeau :** Je suis disponible à 10 h 30.

**Le président :** Nous pouvons nous rencontrer à cette heure-là, car j'ai une autre réunion à 11 h 30.

**Le sénateur Brazeau :** J'en ai une à 11 heures.

**Le sénateur Dyck :** Je siége au Comité des affaires sociales à 10 h 30. C'est une réunion d'organisation.

**Le président :** On vous indiquera s'il y a une réunion mardi ou mercredi.

Y a-t-il des questions?

**Le sénateur Hubley :** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. D'abord, je tiens à féliciter la direction du comité. Je crois que nous sommes entre très bonnes mains, encore une fois. Juste avant que nous entamions nos prochaines études, j'aimerais proposer que nous menions une courte étude sur l'éducation des Autochtones, mais de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année.

Puisqu'il s'agit d'une étude que nous considérons comme importante pour les Autochtones, j'aimerais que nous tenions compte de l'éducation préscolaire. Selon moi, c'est très important pour les résultats de nos prochaines études sur l'éducation. J'aimerais soumettre une proposition à votre comité de direction.

**Senator Campbell:** I agree with Senator Hubley. We have heard time and time again from witnesses here — including the grand chief — of the importance of early childhood learning and the difficulties in the communities. I would urge you to consider that, also.

**Senator Raine:** In the budget there was mention of quite a few things to do with First Nations. Education is obviously a big focus, but there is mention of some tripartite agreements that are in place. I wonder if we might start by having a look at the different jurisdictions, and do a catalogue of that before we go further and fill in the blanks.

**The Chair:** That makes sense because these tripartite agreements bring not only an educational component but they also bring a cultural and spiritual component to them.

**Senator Stewart Olsen:** I have one suggestion, as well. I know that the Throne Speech mentioned the House of Commons will be doing something regarding the missing Aboriginal women. I wonder if we could ask that a subcommittee of this committee be included in whatever they are working on. I am not sure if that can be done, but I certainly think we could help with whatever they will be doing. I think our expertise could be of use to that committee.

**The Chair:** Are you suggesting that whatever special committee or inquiry takes place in regards to missing women that we as a committee become involved in this process, if at all possible?

**Senator Stewart Olsen:** Yes.

**The Chair:** Okay. All right.

**Senator Patterson:** Thank you, Mr. Chair. I also agree that education should be our priority, not only because it is intrinsically important but because we know it has been a theme of the new grand chief. It is also reflected in the Throne Speech, which says to "... work hand-in-hand with Aboriginal communities and provinces and territories to reform and strengthen education, and to support student success and provide greater hope and opportunity."

Clearly, I think that is something we should look at. We do have something to look at in the Northland School Division.

**The Chair:** As an example?

**Senator Patterson:** Of course, it is not a great story in that the school division. It represents 23 largely First Nation schools in Alberta, Saskatchewan and British Columbia. It was dissolved because of poor performance compared to provincial averages. However, I am interested in the fact that, apparently, an agreement was recently signed between Canada and the province which may show us something.

**The Chair:** Are you talking about the Province of Alberta?

**Le sénateur Campbell :** Je suis d'accord avec le sénateur Hubley. Nous avons entendu maintes fois des témoins — y compris le grand chef — nous parler de l'importance de l'apprentissage dès la petite enfance et des difficultés que connaissent les collectivités. Je vous prierais d'en tenir compte également.

**Le sénateur Raine :** Le budget comportait divers éléments qui avaient trait aux Premières nations. Évidemment, l'éducation retient beaucoup l'attention, mais on mentionne aussi quelques ententes tripartites qui sont en place. Je me demande si nous devrions commencer par nous pencher sur les différents secteurs de compétence et dresser une liste de tout cela avant d'aller plus loin et de remplir les espaces vides.

**Le président :** C'est logique puisque ces ententes tripartites comportent non seulement un volet lié à l'éducation, mais aussi un aspect culturel et spirituel.

**Le sénateur Stewart Olsen :** J'ai une suggestion, moi aussi. Je sais que dans le discours du Trône, on dit que la Chambre des communes fera quelque chose au sujet des femmes autochtones disparues. Pourrions-nous former un sous-comité et demander qu'il participe à ces travaux? Je ne sais pas si cela peut se faire, mais je crois que nous pourrions contribuer aux travaux des députés. Je crois que notre expertise pourrait être utile à ce comité.

**Le président :** Proposez-vous que notre comité participe, si c'est possible, aux travaux d'un quelconque comité ou commission spécial qui se pencherait sur le cas des femmes disparues?

**Le sénateur Stewart Olsen :** Oui.

**Le président :** D'accord. Très bien.

**Le sénateur Patterson :** Merci, monsieur le président. Je suis d'accord pour dire que l'éducation devrait être notre priorité, non seulement parce qu'elle est fondamentalement importante, mais parce que nous savons que c'est un thème qu'a retenu le nouveau grand chef. On en tient compte également dans le discours du Trône, qui dit que le gouvernement « travaillera aussi de concert avec les communautés autochtones, les provinces et les territoires à réformer et à renforcer l'éducation, et à appuyer les étudiants et leur offrir des perspectives d'avenir et des possibilités. »

C'est un sujet que nous devrions examiner, je crois. Il y a certainement quelque chose à examiner quant à la Northland School Division.

**Le président :** À titre d'exemple?

**Le sénateur Patterson :** Évidemment, la situation n'est pas fantastique dans cette division scolaire. Elle représente 23 écoles constituées principalement d'élèves des Premières nations, en Alberta, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. Elle a été démantelée en raison des piètres résultats obtenus en comparaison avec les moyennes provinciales. Toutefois, il semblerait qu'une entente ait été récemment conclue entre le Canada et la province, ce qui me paraît intéressant.

**Le président :** Parlez-vous de la province de l'Alberta?



**Senator Patterson:** Yes. The federal government promised to create a First Nations education centre in Alberta that will coordinate First Nations education initiatives across the province. They agreed on the development of a long-term strategic plan to improve First Nation student results in Alberta schools.

I think we should have a look at that to see what lessons it might hold, not that it is necessarily the solution or the only solution. I also agree with Senator Hubley: We should focus on kindergarten to Grade 12; which are the critical years in learning. If we do a good job with kindergarten to Grade 12, one would hope that the post-secondary would take care of itself. We have the situation with the First Nations University of Canada which we may not want to get involved in, really. I am not saying it is not important, but I think we could have more productive work if we looked at kindergarten to Grade 12, or even before.

**Senator Raine:** Yes, we should look at the Head Start program.

**Senator Patterson:** Yes, we do not need to focus on post-secondary education.

I have said before that I think the Land Claims Agreements Coalition and the excellent committee report did not receive a satisfactory response from the minister. We need to monitor and follow up on that situation.

As far as the missing Aboriginal women are concerned, I certainly do not have a problem with the suggestion that we offer some support. However, I think that the fundamental issues there are justice, law enforcement and systemic discrimination on the justice side. The Throne Speech says: "... will take additional action to address the disturbing number of unsolved cases of murdered and missing Aboriginal women." They refer to the Sisters in Spirit initiative as a "criminal justice priority."

I am not saying we should not deal with that issue, but I think if we focus on education, it will be time well spent. This other one may be a criminal justice focus, which is probably a bit outside of our mandate.

**The Chair:** In the House of Commons, the Standing Committee on the Status of Women is doing a major study on the missing and murdered Aboriginal women. That study is underway.

I have met with the minister. You will find that he would like to meet the whole committee again, as in the past. It is important that we meet with him because it gives us a better understanding of what he is trying to do. It is not a question of winning or losing. Hopefully, we can stay above the fray of this place and get some things done.

**Senator Campbell:** Will you pay for dinner this time?

**Le sénateur Patterson :** Oui. Le gouvernement fédéral a promis de créer un centre d'éducation des Premières nations en Alberta, qui sera chargé de coordonner les initiatives d'éducation des Premières nations dans toute la province. Ils ont convenu d'élaborer un plan stratégique à long terme en vue d'améliorer les résultats scolaires des Premières nations dans les écoles albertaines.

Je crois qu'on devrait y jeter un coup d'œil pour voir quelles leçons on peut en tirer, non pas qu'il s'agisse nécessairement de la solution ou de la seule solution. Je suis d'accord également avec le sénateur Hubley : nous devrions nous concentrer sur les enfants de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année, qui sont les années critiques de l'apprentissage. Si on fait un bon travail ces années-là, on peut espérer que la question des études postsecondaires se réglera d'elle-même. Il y a le cas de l'Université des Premières nations du Canada, auquel nous ne voulons peut-être pas nous mêler. Je ne dis pas que ce n'est pas important, mais je crois que nous pourrions être plus productifs si nous nous penchions sur les enfants de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année, ou même avant.

**Le sénateur Raine :** Oui, nous devrions examiner le programme d'aide préscolaire.

**Le sénateur Patterson :** Nous n'avons pas à nous concentrer sur l'éducation postsecondaire.

Comme je l'ai déjà dit, je crois que la Coalition des signataires d'accords sur des revendications territoriales et l'excellent rapport du comité n'ont pas reçu une réponse satisfaisante du ministre. Nous devons faire un suivi sur cette situation.

En ce qui a trait aux femmes autochtones disparues, je ne vois aucun inconvénient à ce que nous offrions notre aide, comme il a été suggéré. Toutefois, je crois que les questions fondamentales ici, ce sont la justice, l'application de la loi et la discrimination que l'on trouve dans le système de justice. On dit dans le discours du Trône que le gouvernement « prendra des mesures additionnelles pour réduire le nombre dérangeant d'affaires non élucidées de meurtre et de disparition de femmes autochtones. » On ajoute que l'initiative des Sœurs par l'esprit est une « grande priorité de la justice pénale ».

Je ne dis pas qu'il ne faut pas se pencher sur cette question, mais je crois que si nous nous concentrons sur l'éducation, ce sera du temps bien utilisé. Cet autre sujet pourrait toucher davantage la justice pénale, ce qui s'éloigne probablement un peu de notre mandat.

**Le président :** À la Chambre des communes, le Comité permanent de la condition féminine mène une grande étude sur la disparition et le meurtre de femmes autochtones. Cette étude est en cours.

Je me suis entretenu avec le ministre. Il aimerait rencontrer encore une fois l'ensemble du comité, comme par le passé. C'est important que nous le rencontrions parce que nous comprendrions alors mieux ce qu'il essaie de faire. Ce n'est pas une question de gagner ou de perdre. J'espère que nous pouvons rester au-dessus de la mêlée et accomplir quelque chose.

**Le sénateur Campbell :** Allez-vous payer le souper cette fois-ci?

**The Chair:** Will I pay for dinner? I have been carrying you, Senator Campbell, for so long. We will make some arrangements.

**Senator Raine:** I presume we will go ahead and have a briefing on MRP legislation that will be coming.

**The Chair:** That is right. For anything that we plan, legislation, logically, takes a priority when it comes through. There is the McIvor legislation that is coming through. The draft is out. I think it is on the Order Paper for tomorrow. I think the minister will be introducing the bill tomorrow. The issue of matrimonial real property is out there, and I know some of you have a keen interest in this subject. The sooner we can meet with the minister, the better. Are you in favour of taking time out to meet with him and have dinner with him as in the past?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chair:** Is everyone is comfortable with that arrangement?

If everyone is comfortable with that, we will try to orchestrate it. I meet with him from time to time. There is nothing wrong with approaching the steering committee at any given time. If you have any suggestions, you may speak to Senator Dyck, Senator Brazeau or me. We are at the service of the full committee. The full committee has the final say. Whatever we say is one thing, but it is the full committee that has the final say.

**Senator Raine:** I am not sure you answered my question. I do not want to mix up the briefing on MRP with meeting with the minister, because there are more issues we need to discuss with the minister, especially education.

**The Chair:** I have not asked for a briefing on MRP. Do you want one? If this is what you want, we will talk it over in the steering committee.

**Senator Raine:** My problem is that everything in my file is telling me that certain of the national Aboriginal associations were very much against that. I understand that perhaps has changed, so I would like to be brought up to date. I have been told that the national association of Aboriginal women is now supporting the legislation.

**The Chair:** Let us, as a steering committee, try to sort this out.

Senator Poirier, did Senator Brazeau brief you on MRP.

**Senator Poirier:** Yes, thank you.

**The Chair:** Sorry, we are talking in acronyms.

**Senator Poirier:** That is okay. That is why I asked.

**Le président :** Vais-je payer le souper? Je vous supporte depuis si longtemps, sénateur Campbell. Nous prendrons des arrangements.

**Le sénateur Raine :** Je présume que nous irons de l'avant et que nous aurons une séance d'information sur le projet de loi sur les BIM qui sera déposé.

**Le président :** C'est exact. Dans tout ce que nous planifions, les projets de loi ont logiquement la priorité lorsqu'ils nous sont soumis. Il y a le projet de loi McIvor qui sera déposé. L'ébauche circule. Je crois qu'il est inscrit au *Feuilleton* pour demain. Je crois que le ministre déposera le projet de loi demain. Le dossier des biens immobiliers matrimoniaux est là, et je sais que certains parmi vous s'y intéressent vivement. Le plus tôt nous pourrions rencontrer le ministre, le mieux ce sera. Êtes-vous d'accord pour prendre le temps de le rencontrer et de souper avec lui comme par le passé?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Est-ce que tout le monde est à l'aise avec cet arrangement?

Si tout le monde est d'accord, nous essaierons d'organiser cela. Je le rencontre à l'occasion. Vous pouvez sans problème vous adresser au comité de direction à n'importe quel moment. Si vous avez des suggestions, vous pouvez en parler au sénateur Dyck, au sénateur Brazeau ou à moi-même. Nous sommes au service de l'ensemble du comité. C'est l'ensemble du comité qui a le dernier mot. Ce que nous disons est une chose, mais c'est l'ensemble du comité qui a le dernier mot.

**Le sénateur Raine :** Je ne suis pas certaine que vous avez répondu à ma question. Je ne veux pas que l'on mêle la séance d'information sur les BIM et la rencontre avec le ministre, parce qu'il y a d'autres sujets que nous devons discuter avec lui, en particulier l'éducation.

**Le président :** Je n'ai pas demandé de séance d'information sur les BIM. En souhaitez-vous une? Si c'est ce que vous voulez, nous en reparlerons au sein du comité de direction.

**Le sénateur Raine :** Le problème, c'est que d'après l'information que j'ai, certaines associations autochtones nationales s'opposent vivement à cette mesure. Je comprends qu'il y a peut-être du nouveau, alors j'aimerais qu'on me mette au courant. On m'a dit que l'association nationale des femmes autochtones appuie maintenant le projet de loi.

**Le président :** Laissez le comité de direction tirer ces choses au clair.

Sénateur Poirier, le sénateur Brazeau vous a-t-il renseignée au sujet des BIM?

**Le sénateur Poirier :** Oui, je vous remercie.

**Le président :** Excusez-nous d'utiliser des acronymes.

**Le sénateur Poirier :** Ça va. C'est pour cette raison que je posais des questions.

**The Chair:** Senator Raine, I know you have an interest in it and I think other members have an interest in this particular file. I think that we could arrange a private briefing, or, if you want, a committee briefing.

**Senator Raine:** Does it make sense to have someone from the national association of Aboriginal women?

**Senator Campbell:** No.

**The Chair:** Who would you want a briefing from? Would it be from the department on MRP?

**Senator Campbell:** Why not? Let us hear what they have to say and go from there.

**The Chair:** Are there any comments?

**Senator Brazeau:** I do not have any comments.

**Senator Stewart Olsen:** Maybe we should talk about it at the next meeting, because it is a separate item.

**The Chair:** We will do that.

**Senator Patterson:** I know we can only do so many things and we have to do them one at a time. This legislation will probably be the first item. However, I think many people were intrigued by the reference in the Throne Speech to the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. It seems to me that with the caution in the Throne Speech that Canada's declaration would have to be consistent with the Charter, I think it said, and the Constitution, it will be a challenging subject. I suspect that there will have to be some creativity if we are to succeed in finding a way for the government to ratify the convention. I am not sure if that is something our committee is the logical one to take on, or whether it is Legal and Constitutional Affairs, but obviously it is an important issue for Aboriginal people. The Inuit were very interested in that phrase in the Throne Speech.

**The Chair:** I do not know whether it would be an item for the Legal and Constitutional Committee or an item for this committee.

**Senator Lovelace Nicholas:** Would it be a human rights issue?

**The Chair:** It might have to go to the Human Rights Committee.

**Senator Campbell:** Should we not wait to see what it looks like and then comment on it as a committee? We have no idea. I agree with you, it will be a tough document to put together.

**The Chair:** We will have to prioritize. The last thing you want to do is shotgun. You want to be able to focus in on something. That is like our reports. Historically, our reports have been concise and precise, not with 10,000 pages and 4,000 recommendations.

We are better off to do more reports, shorter reports and focused reports so that we can ask the government to act on them. It does not serve us well to produce lengthy reports that cover a

**Le président :** Sénateur Raine, je sais que vous vous intéressez à ce dossier et je crois que d'autres membres du comité s'y intéressent aussi. Je pense que nous pourrions organiser une séance d'information privée ou, si vous le voulez, une séance d'information pour tout le comité.

**Le sénateur Raine :** Est-ce logique de convoquer une représentante de l'association nationale des femmes autochtones?

**Le sénateur Campbell :** Non.

**Le président :** Qui aimeriez-vous entendre? Serait-ce un porte-parole du ministère qui nous parlerait des BIM?

**Le sénateur Campbell :** Pourquoi pas? Écoutons ce que les gens du ministère ont à dire et nous partirons de là.

**Le président :** Des commentaires?

**Le sénateur Brazeau :** Je n'ai pas de commentaire.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Nous devrions peut-être en parler à la prochaine réunion, puisqu'il s'agit d'un sujet distinct.

**Le président :** C'est ce que nous ferons.

**Le sénateur Patterson :** Nous ne pouvons pas tout faire, et nous devons faire une chose à la fois. Ce projet de loi sera probablement le premier sujet à l'étude. Toutefois, la référence du discours du Trône à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en a intrigué plusieurs. Il me semble que si le discours du Trône mentionne que la déclaration du Canada doit être cohérente avec la Charte, si j'ai bien compris, et la Constitution, ce sera un dossier à surveiller. Je soupçonne qu'il faudra faire preuve de créativité si nous voulons faire en sorte que le gouvernement ratifie la convention. Je ne sais pas si notre comité sera logiquement celui qui se penchera sur cette question, ou si ce sera le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, mais c'est évidemment un dossier important pour les peuples autochtones. Les Inuits ont été très intéressés par cette phrase du discours du Trône.

**Le président :** Je ne sais pas si ce dossier relèverait du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles ou de notre comité.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Serait-ce une question de droits de la personne?

**Le président :** C'est peut-être le Comité des droits de la personne qui devra s'en charger.

**Le sénateur Campbell :** Ne devrions-nous pas attendre de voir ce qu'il en est avant que le comité fasse des commentaires à ce sujet? Nous n'en avons aucune idée. Je suis d'accord avec vous pour dire que ce sera un document difficile à rédiger.

**Le président :** Nous devons établir nos priorités. Nous ne voulons certainement pas nous éparpiller. Nous voulons être en mesure de nous concentrer sur quelque chose. C'est comme nos rapports. Depuis toujours, nos rapports sont concis et précis; ils ne comptent pas 10 000 pages et 4 000 recommandations.

Il vaut mieux rédiger un plus grand nombre de rapports, des rapports plus courts et plus concentrés, pour pouvoir demander au gouvernement d'y donner suite. Ce n'est pas très utile de



vast area of subjects with no focused recommendations. Historically, we have been successful with our shorter more concise reports. I still get comments on the report done under Senator Sibbeston's chairmanship. During the Olympics I was at three or four social events at the Aboriginal Pavilion. People were coming up to me and talking about how good it was because it was readable and focused, and the recommendations were useful to them. I would like to continue along this vein, but I am at the behest of the committee. If we do not have time in a meeting to talk about something that really interests you, approach us as a steering committee and we will try to deal with it.

Are there any other questions or comments? The clerk tells me I am in a public meeting and to watch what I say.

**Senator Brazeau:** I have a couple of recommendations from my end, just to offer some fodder. Education has been highlighted by many as the key to success for Aboriginal peoples. I obviously do not disagree. However, I disagree that we should potentially limit such a study to kindergarten to Grade 12 because it is as just another Band-Aid solution. If you focus on one area and you forget the others, then you are not fixing what needs to be fixed. If we are to deal with education, we should cover the whole spectrum.

We could consider another possibility. I have been here for a year now, and I have been involved in Aboriginal politics for all of my life practically. I see the work that has been done in the Senate and elsewhere, and some very good work has been done, but there have also been reports issued that do not make a difference in the lives of any Aboriginal person across this country.

Having been a former national leader, and having had the opportunity to talk to grassroots Aboriginal people for quite a number of years, one of the issues that remains unresolved, and we seem even in these places in Parliament to turn a blind eye to it, is the lack of accountability. People might roll their eyes, but the last session was indicative of the lack of answers from INAC in particular, to the point where they even had to apologize to me for having lied during testimony. In my opinion, the representatives from INAC did not offer straight answers to very straightforward accountability questions.

If no one is willing to do anything about that, then that is fine, but if we really want to make a difference, that is one key area that we could look at. We could look toward communities that are in some financial difficulty, which includes co-management and third-party management. When we are talking about third-party management, we are talking about auditors coming into

produire de longs rapports qui portent sur toute une gamme de sujets et qui ne présentent pas de recommandations bien ciblées. Depuis toujours, nous avons eu du succès avec nos rapports plus courts et plus concis. Je reçois encore des commentaires sur le rapport rédigé sous la présidence du sénateur Sibbeston. Au cours des Jeux olympiques, j'ai assisté à trois ou quatre réceptions au Pavillon des Autochtones. Des gens sont venus me voir pour me dire à quel point c'était un bon rapport parce qu'il était lisible et précis, et que ses recommandations leur étaient utiles. J'aimerais continuer dans cette veine, mais je suis au service du comité. Si nous n'avons pas le temps au cours d'une réunion de parler de certaines choses qui vous intéressent vraiment, parlez-en au comité de direction et nous essayerons d'y voir.

Y a-t-il d'autres questions ou commentaires? La greffière m'avertit de faire attention à ce que je dis, puisque notre réunion est publique.

**Le sénateur Brazeau :** J'aurais quelques recommandations à faire, simplement pour alimenter la discussion. Un grand nombre de personnes ont fait valoir que l'éducation était la clef du succès pour les peuples autochtones. Évidemment, je ne suis pas en désaccord avec eux. Toutefois, je ne suis pas d'accord pour que nous limitons notre étude de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année puisque, selon moi, ce serait simplement une autre solution de fortune. Si vous vous concentrez sur un sujet et que vous oubliez les autres, alors vous ne réglez pas ce qui doit être réglé. Si nous devons nous pencher sur l'éducation, nous devons regarder l'ensemble du tableau.

Nous pourrions envisager une autre possibilité. Je suis ici depuis un an maintenant, et je me suis intéressé aux politiques sur les Autochtones presque toute ma vie. Je vois le travail qui a été réalisé au Sénat et ailleurs, et de très bonnes choses ont été faites, mais certains rapports ont aussi été publiés qui n'ont rien changé dans la vie d'un seul Autochtone au pays.

Étant un ancien chef national et ayant eu l'occasion de m'entretenir avec des Autochtones de la base pendant un certain nombre d'années, je sais qu'un des problèmes qui reste entier — et les chambres du Parlement semblent toutes deux faire la sourde oreille à ce sujet — c'est le manque de reddition de comptes. Les gens peuvent bien lever les yeux au ciel, mais la dernière session a mis en lumière le manque de réponses de la part d'AINC en particulier, au point où les gens du ministère ont même dû me présenter des excuses pour avoir menti durant leurs témoignages. À mon avis, les représentants d'AINC n'ont pas fourni de réponses claires à des questions très directes sur la reddition de comptes.

Si personne n'est prêt à faire quelque chose à cet égard, soit, mais si nous voulons vraiment changer les choses, c'est là un aspect important que nous pourrions étudier. Nous pourrions nous pencher sur les collectivités qui éprouvent des difficultés financières, ce qui comprend la cogestion et la gestion par des tiers. Lorsque nous parlons de gestion par des tiers, nous parlons

these communities and charging up to \$60,000 a month to oversee them. That is a lot of money that should be going to the community instead of to cleaning up messes. Accountability remains unresolved. It is still an issue. I am ready to do anything that I can, and I am hoping that you are as well.

Another issue that we can deal with is the question of the numbered treaties. We could look at the true spirit and intent of those treaties and why they have not been honoured. More importantly, we could look at ways and means to perhaps develop a new treaty making process to reflect the 21st century, with modern-day reality in terms of looking towards self governance. Perhaps we could look for ways for communities to get out of the Indian Act and move into these self-governance agreements so they can move toward less government dependency.

This has never been done by any party of any political stripe in Parliament. Yet, every time we have Aboriginal witnesses, they always say the federal governments have not honoured the treaties. We have the flexibility to look into the treaties and offer solutions. There are 11 numbered treaties and a few peace and friendship treaties. That is not a lot of treaties. It is simpler to look at the treaties than the problems of 633 different First Nations communities across Canada. Within the 633, many of them fit under the 11 numbered treaties. I throw that out for discussion sake.

**Senator Dyck:** Saskatchewan would thank you for that suggestion.

**The Chair:** Yes, and so would Bill McKnight.

**Senator Dyck:** Yes, the 20th anniversary of the treaty land entitlement process.

**The Chair:** As far as accountability is concerned, in our report — am I allowed to talk about the report? No, I cannot. Read the report. I will talk to you later. We are in a public meeting now, and anything that I say is on the record. If you want to go in camera, we can go in camera in 30 seconds.

Is there anything else that you want to discuss in the public meeting? If there is nothing, I will adjourn the meeting. I would like a motion that the staff be allowed to remain as we go in camera. Can we have a motion to that effect, unless you want them removed?

**Senator Hubley:** So moved.

**The Chair:** Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

(The committee continued in camera.)

des vérificateurs qui visitent ces collectivités et qui demandent 60 000 \$ par mois pour les superviser. C'est une somme d'argent importante qui devrait être versée à la communauté au lieu de servir à faire du ménage. La question de la reddition de comptes n'a pas été réglée. C'est encore un problème. Je suis prêt à faire tout ce que je peux, et j'espère que vous l'êtes aussi.

Nous pouvons aussi nous pencher sur les traités numérotés. Nous pourrions examiner l'esprit et l'intention véritables de ces traités et voir pourquoi ils n'ont pas été respectés. Chose encore plus importante, nous pourrions examiner des façons d'élaborer peut-être un nouveau processus de ratification des traités qui tiendrait compte du XXI<sup>e</sup> siècle, de la réalité d'aujourd'hui, et donc de l'autonomie gouvernementale. Nous pourrions peut-être chercher des moyens qui permettraient aux collectivités de s'affranchir de la Loi sur les Indiens pour conclure des accords d'autonomie gouvernementale afin de moins dépendre du gouvernement.

Aucun parti politique au Parlement n'a fait cela. Pourtant, chaque fois que nous entendons des témoins autochtones, ils nous disent toujours que les gouvernements fédéraux n'ont pas respecté les traités. Nous avons la possibilité d'examiner les traités et de proposer des solutions. Il existe 11 traités numérotés et quelques traités de paix et d'amitié. Ce n'est pas beaucoup. C'est plus simple d'examiner les traités que les problèmes de 633 différentes communautés des Premières nations au Canada. Parmi celles-ci, un grand nombre sont visées par les 11 traités numérotés. Je lance cette idée pour qu'on puisse en discuter.

**Le sénateur Dyck :** La Saskatchewan vous remercierait de cette suggestion.

**Le président :** Oui, et Bill McKnight aussi.

**Le sénateur Dyck :** Oui, le 20<sup>e</sup> anniversaire du processus visant les droits fonciers issus des traités.

**Le président :** En ce qui a trait à la reddition de comptes, dans notre rapport — suis-je autorisé à parler du rapport? Non. Lisez le rapport. Je vous en reparlerai plus tard. Notre séance est publique, et tout ce que je dis figure au compte rendu. Si vous voulez vous réunir à huis clos, nous pouvons le faire dans 30 secondes.

Y a-t-il autre chose dont vous voulez parler en public? Si non, je vais lever la séance. J'aimerais avoir une motion pour permettre au personnel de rester sur place pour notre séance à huis clos. Pouvons-nous avoir une motion à cet effet, à moins que vous ne souhaitiez qu'il se retire?

**Le sénateur Hubley :** J'en fais la proposition.

**Le président :** D'accord?

**Des voix :** D'accord.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)

OTTAWA, Wednesday, March 17, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:45 p.m. to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Métis peoples, and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada.

**Senator Gerry St. Germain** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** I call the meeting to order. Good evening and welcome honourable senators, members of the public and viewers across the country to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Senator Gerry St. Germain, from British Columbia, and I have the privilege of chairing this committee.

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types that touch on matters of concern to First Nations, Métis and Inuit.

The purpose of today's meeting is to obtain a briefing from Indian and Northern Affairs Canada, INAC, on how the *McIvor* decision emanating from the British Columbia Court of Appeal will affect the current registration provisions in the Indian Act.

[*Translation*]

Before we begin with our witnesses, allow me to introduce the members of the committee that are here today:

[*English*]

On my left is Senator Sibbeston, from the Northwest Territories. Next to Senator Sibbeston is Senator Hubley, from Prince Edward Island. Next to Senator Hubley is Senator Ogilvie, from Nova Scotia.

On my right is Senator Patterson, from Nunavut. Next to Senator Patterson is Senator Stewart Olsen, from New Brunswick. Next to her is Senator Poirier, from New Brunswick. Next to Senator Poirier is Senator Raine, from British Columbia.

Members of the committee join me in welcoming our witnesses from INAC, Roy Gray, Director, Resolution and Individual Affairs Sector; and Brenda Kustra, Director General, Regional Operations Sector. From the Department of Justice Canada, we welcome Martin Reiher, Senior Counsel.

I understand that Mr. Gray and Ms. Kustra will make short opening statements and that Mr. Reiher will assist in responding to questions. Mr. Gray, please proceed.

OTTAWA, le mercredi 17 mars 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, pour examiner les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada.

**Le sénateur Gerry St. Germain** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** La séance est ouverte. Bonsoir et soyez les bienvenus, honorables sénateurs, membres du public et téléspectateurs de partout au pays, à cette réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je suis le sénateur Gerry St. Germain, de la Colombie-Britannique, et j'ai l'honneur de présider ce comité.

Le comité a pour mandat d'examiner les projets de loi et les questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. Ce mandat donne au comité le pouvoir très large de se pencher sur diverses questions d'intérêt pour les Premières nations, les Métis et les Inuits.

La réunion d'aujourd'hui servira à recueillir de l'information auprès des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada, ou AINC, au sujet de l'incidence de la décision *McIvor* rendue par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique sur les dispositions actuelles relatives à l'inscription de la Loi sur les Indiens.

[*Français*]

Avant d'entendre nos témoins, permettez-moi de vous présenter les membres du comité qui sont présents :

[*Traduction*]

À ma gauche se trouve le sénateur Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest. Nous avons ensuite le sénateur Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard, puis le sénateur Ogilvie, de la Nouvelle-Écosse.

À ma droite se trouve le sénateur Patterson, du Nunavut. Puis, nous avons les sénateurs Stewart Olsen et Poirier, du Nouveau-Brunswick, et enfin le sénateur Raine, de la Colombie-Britannique.

Chers collègues, veuillez vous joindre à moi pour souhaiter la bienvenue à nos témoins. Nous accueillons aujourd'hui deux représentants d'AINC : Roy Gray, directeur, Secteur de la résolution et des affaires individuelles, et Brenda Kustra, directrice générale, Secteur des opérations régionales. Nous accueillons également Martin Reiher, avocat-conseil au ministère de la Justice du Canada.

Je crois que M. Gray et Mme Kustra feront chacun une brève déclaration préliminaire et que M. Reiher les aidera à répondre aux questions. Monsieur Gray, la parole est à vous.



**Roy Gray, Director, Resolution and Individual Affairs Sector, Indian and Northern Affairs Canada:** Good evening. Thank you for the opportunity to present this evening. My name is Roy Gray, and I am here with my colleagues, Brenda Kustra and Martin Reiher. I will begin by providing a brief presentation on Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration act, that Minister Strahl introduced last Thursday. The government proposes legislative amendments to certain registration provisions of the Indian Act in response to that decision of the Court of Appeal of British Columbia.

On April 6, 2009, the Court of Appeal of British Columbia ruled in the case of *McIvor v. Canada* that certain registration provisions of the Indian Act are unconstitutional because they violate the equality provision of the Charter of Rights and Freedoms. The court suspended its declaration for 12 months, to April 6, 2010, to give Parliament time to amend the act in response to the decision.

During this period, Indian and Northern Affairs Canada conducted an engagement process that involved information sessions for First Nations and Aboriginal organizations, and we received feedback from Aboriginal organizations, First Nations and individuals across the country.

In short, Bill C-3 will ensure that eligible grandchildren of women who lost status as a result of marrying non-Indian men will become entitled to first-time registration, or Indian status.

To provide some background, before the 1985 amendments to the Indian Act, known as Bill C-31, marriage was a primary factor in gaining or losing Indian status. Indian men who married non-Indian women were able to transmit their status rights to their wives. However, Indian women who married non-Indian men lost their status rights. This resulted in a clear inequality between the male and female lines.

One of the primary objectives of the 1985 amendments to the act was to remove discriminatory provisions and to restore status to those who had lost it. Another key change was the introduction of registration categories, namely sections 6(1) and 6(2). The difference is that people registered under 6(1) are able to transmit their status rights regardless of the status rights of the other parent. On the other hand, for someone who is registered under 6(2), to transmit status to their children they must have a child with someone who is already registered or entitled to be registered as an Indian. If they parent with someone who is a non-Indian, their child is not entitled.

**Roy Gray, directeur, Secteur de la résolution et des affaires individuelles, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Bonsoir. Je vous remercie de me donner l'occasion de m'adresser à vous aujourd'hui. Je m'appelle Roy Gray, et voici mes collègues, Brenda Kustra et Martin Reiher. Je commencerai par faire un bref exposé sur le projet de loi C-3, la Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au Registre des Indiens, que le ministre Strahl a déposé jeudi dernier. Le gouvernement propose des modifications législatives à certaines dispositions de la Loi sur les Indiens concernant l'inscription au Registre des Indiens, en réponse à une décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Le 6 avril 2009, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a statué dans l'affaire *McIvor c. Canada* que certaines dispositions relatives à l'inscription de la Loi sur les Indiens sont inconstitutionnelles parce qu'elles violent la disposition d'égalité de la Charte canadienne des droits et libertés. La cour a suspendu sa déclaration d'invalidité pour 12 mois, soit jusqu'au 6 avril 2010, pour donner au Parlement le temps de modifier la loi en réponse à la décision.

Pendant cette période, Affaires indiennes et du Nord Canada a mené un processus de participation qui comprenait des séances d'information pour les Premières nations et les organismes autochtones, et nous avons reçu la rétroaction de ces organismes, des Premières nations, ainsi que de personnes de toutes les régions du Canada.

Somme toute, le projet de loi C-3 garantira aux petits-enfants admissibles des femmes qui ont perdu leur statut en épousant un non-Indien le droit de s'inscrire pour la première fois au Registre des Indiens et d'obtenir le statut d'Indien inscrit.

Permettez-moi de situer la question en contexte. Avant les modifications apportées à la Loi sur les Indiens en 1985 par le projet de loi C-31, le mariage était un facteur principal dans l'obtention ou la perte du statut d'Indien inscrit. Les hommes indiens qui épousaient une non-Indienne pouvaient transmettre leur statut à leur épouse, tandis que les femmes indiennes qui mariaient un non-Indien perdaient les droits que confère le statut d'Indien inscrit. Il en résultait une inégalité entre les lignées masculine et féminine des mêmes familles.

L'un des principaux objectifs des modifications apportées à la Loi sur les Indiens en 1985 était d'en éliminer les dispositions discriminatoires et de rétablir le statut des personnes qui l'avait perdu. Un autre changement important visait l'introduction de catégories d'inscription au Registre des Indiens dans les paragraphes 6(1) et 6(2). Les personnes inscrites en vertu du paragraphe 6(1) peuvent transmettre leur statut à leurs enfants, quel que soit le statut de l'autre parent. Par contre, pour qu'un parent inscrit en vertu du paragraphe 6(2) transmette le statut d'Indien à son enfant, il doit avoir eu cet enfant avec une personne également inscrite au Registre des Indiens ou admissible à l'être. Si l'autre parent est un non-Indien, l'enfant n'a pas droit à l'inscription.

Probably the simplest way to explain the effect of the proposed amendment is to walk you through a chart. I believe you have charts in front of you in both languages.

This chart demonstrates the scenario of a brother and sister who both married non-Indians. In the top portion of the chart, labelled "1985 Amendments come into force," you will see that the brother's grandchildren, depicted on the left-hand side, and the sister's grandchildren, shown on the right-hand side, are treated differently. The brother's grandchildren are entitled to registration and the sister's grandchildren are not. In a nutshell, this was the basis of Ms. McIvor's court case.

The effect of Bill C-3 is shown on the lower part of the chart under the heading "Proposed Amendments Enacted." The registration category of the sister's child would change from the current 6(2) to 6(1) to allow them to transmit their status rights to children that they parent with non-Indians. This will result in the equitable treatment of the grandchildren of both the brother and the sister.

In conclusion, the bill provides a direct response to the ruling of the Court of Appeal for British Columbia and eliminates a cause for gender discrimination in the Indian Act.

I hope that my description of the proposed amendments has been of assistance. We will be pleased to provide more information to you in answering questions.

I would like to now introduce my colleague, Brenda Kustra, who will describe for you the exploratory process that is being proposed by Minister Strahl to address broader registration, membership and citizenship issues.

**Brenda Kustra, Director General, Regional Operations Sector, Indian and Northern Affairs Canada:** Good evening, senators, and thank you very much for inviting me here this evening with you. My name is Brenda Kustra, and I am here this evening to provide you and all members of this committee with information on the exploratory process on Indian registration, band membership and citizenship, which was announced by Minister Strahl on Thursday, March 11, 2010.

As my colleague Mr. Gray has mentioned in his presentation, during the engagement on the government's plan to implement the *McIvor v. Canada* decision, which took place over the August to November time period, First Nations and other Aboriginal groups that participated in the discussion raised a number of issues on registration, membership and First Nations citizenship that went well beyond the scope of the *McIvor v. Canada* decision and the proposed legislative amendments that are now identified as Bill C-3.

First Nations and Aboriginal groups also called on the federal government to make a commitment to a process that would substantially examine these broader issues and also indicated that they wanted such a process to be worked out jointly with them to achieve sustainable reform.

Le moyen le plus simple d'expliquer l'effet des modifications proposées à la Loi sur les Indiens est probablement d'utiliser un diagramme. Je crois que vous avez devant vous des diagrammes dans les deux langues.

Prenons un frère et une sœur qui ont tous deux épousé des non-Indiens. Dans le haut du diagramme, sous le titre « Entrée en vigueur des modifications de 1985 », vous voyez que les petits-enfants du frère, du côté gauche, et les petits-enfants de la sœur, du côté droit, sont traités différemment. Les petits-enfants du frère sont admissibles à l'inscription, tandis que ceux de la sœur ne le sont pas. Voilà, en résumé, le fondement de l'affaire *McIvor*.

On voit l'effet du projet de loi C-3 dans la partie inférieure du diagramme, sous le titre « Si les modifications proposées sont édictées ». La catégorie d'inscription de l'enfant de la sœur passe du paragraphe 6(2) au paragraphe 6(1), ce qui lui permet de transmettre les droits que lui procure le statut d'Indien inscrit aux enfants qu'elle a eus avec un non-Indien. Ainsi, les petits-enfants du frère et de la sœur seront traités avec équité.

En conclusion, le projet de loi répond directement à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et élimine une cause de discrimination fondée sur le sexe dans la Loi sur les Indiens.

J'espère que ma description des modifications proposées vous a été utile. Nous nous ferons un plaisir de vous fournir un complément d'information en répondant à vos questions.

Je cède maintenant la parole à ma collègue, Brenda Kustra, qui vous décrira le processus exploratoire proposé par le ministre Strahl pour examiner les questions concernant l'inscription, l'appartenance et la citoyenneté dans un contexte plus global.

**Brenda Kustra, directrice générale, Secteur des opérations régionales, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Bonsoir, mesdames et messieurs. Je vous remercie beaucoup de m'avoir invitée ici ce soir. Mon nom est Brenda Kustra, et je suis ici pour informer les membres du comité du processus exploratoire portant sur l'inscription des Indiens, l'appartenance à une bande et la citoyenneté, annoncé par le ministre Strahl le jeudi 11 mars 2010.

Comme l'a mentionné mon collègue M. Gray dans son exposé, avant que le gouvernement s'engage à mettre en œuvre la décision *McIvor*, qui a été rendue entre août et novembre 2009, les Premières nations et d'autres groupes autochtones ont soulevé un certain nombre de questions liées à l'inscription des Indiens, à l'appartenance à une bande et à la citoyenneté au sein des Premières nations, qui vont au-delà de la décision *McIvor* et des modifications législatives proposées énoncées dans le projet de loi C-3.

Les Premières nations et les groupes autochtones ont également demandé au gouvernement fédéral d'enclencher un processus pour examiner et traiter en profondeur ces questions plus génériques et ont dit souhaiter que ce processus soit mené conjointement dans le but d'apporter des réformes durables.

The minister and the department recognize the importance of these issues to First Nations and Aboriginal groups. We equally recognize the issues surrounding Indian registration, band membership and citizenship as being complex, and that First Nations and other Aboriginal groups hold many diverse views on these matters. It is clear that broader reform cannot be achieved overnight or in isolation and requires the gathering of information and the identification of critical issues for a discussion as a first step in the process to looking potentially toward further substantial change.

In response to the views and comments received from First Nations and Aboriginal groups during the engagement on *McIvor v. Canada*, the department will work in collaboration with national First Nations and Aboriginal organizations and with the participation of First Nations groups, organizations and individuals across the country to explore these broader issues.

I would like to emphasize for the committee that the exploratory process is separate and distinct from the legislative initiative to implement the *McIvor v. Canada* decision. There are two reasons for this: first, in order not to impede the passage of Bill C-3 and to meet the deadline imposed by the Court of Appeal of British Columbia; and, second, to provide ample opportunity for groups and individuals to participate in activities that will be part of the process. We hope to launch this initiative as early as next month. Once we have jointly established a process with our partners, we will be in a better position to say how long the process will take and how exactly it will unfold.

In addition, to provide an environment within which information will be gathered and views identified, shared and discussed, we anticipate that the nature of this process will be non-positional. This should afford flexibility for all parties to come forward and share their views on all the subject matters.

The findings of the exploratory process will inform the potential next steps that the government and organizations may wish to consider in addressing the broader issues around Indian registration, band membership and citizenship.

The main elements of this proposed exploratory process include a partnership with the national organizations to plan, organize and implement an inclusive process and the activities that support the process. Activities will serve as instruments for information gathering and dissemination, facilitation and discussion of issues, the inclusive participation of First Nations and other Aboriginal groups and organizations and individuals at all levels as well as all Canadians.

Accordingly, INAC has extended an invitation to the Assembly of First Nations, the Native Women's Association of Canada, the Congress of Aboriginal Peoples, the National

Le ministre et le ministère reconnaissent l'importance de ces questions pour les Premières nations et les groupes autochtones. Nous reconnaissons aussi que les questions entourant l'inscription des Indiens, l'appartenance à une bande et la citoyenneté sont complexes et que les opinions des Premières nations et des groupes autochtones varient sur ces questions. Il est évident qu'une réforme plus en profondeur ne peut être faite du jour au lendemain ou de façon isolée, et qu'elle requiert d'abord la cueillette de renseignements et la détermination des questions essentielles avant d'entreprendre tout processus de changement important.

En réponse aux opinions et commentaires des Premières nations et des groupes autochtones reçus avant que le gouvernement s'engage à mettre en œuvre la décision *McIvor*, le ministère collaborera avec les Premières nations et les organisations autochtones d'envergure nationale, avec les Premières nations et les groupes autochtones, les organisations et les particuliers de tous les niveaux, dans le but d'examiner les questions plus générales.

J'aimerais souligner que le processus exploratoire est différent de l'initiative législative visant à mettre en œuvre la décision *McIvor*, et ce pour deux raisons : en premier lieu, afin de ne pas faire obstacle à l'adoption du projet de loi C-3 et de respecter l'échéancier imposé par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique; et en deuxième lieu, pour donner amplement le temps aux groupes et aux particuliers de participer aux activités dans le cadre du processus. Nous prévoyons lancer cette initiative dès le mois prochain. Une fois que nous aurons conjointement convenu d'un processus avec nos partenaires, nous serons plus en mesure de prévoir combien de temps durera le processus et comment au juste il se déroulera.

De plus, afin de créer un environnement au sein duquel les renseignements seront recueillis et examinés et où les enjeux seront déterminés, communiqués et examinés, nous prévoyons que la nature du processus sera exempte de rigidité, ce qui donnera la possibilité à toutes les parties d'exprimer leurs points de vue sur toutes les questions soulevées.

Les résultats du processus exploratoire permettront de documenter les prochaines étapes de la démarche du gouvernement en ce qui a trait aux initiatives qu'il prendra pour traiter des questions plus générales liées à l'inscription des Indiens, à l'appartenance à une bande et à la citoyenneté.

Les principaux éléments du processus exploratoire proposé sont la création d'un partenariat organisationnel avec les organisations autochtones nationales pour planifier, organiser et mettre en œuvre un processus inclusif et des activités pour examiner les enjeux. Les activités serviront d'instruments pour recueillir et diffuser des renseignements, faciliter les discussions sur les enjeux, ainsi qu'assurer la participation inclusive des Premières nations et des autres groupes autochtones, des organisations et des particuliers de tous les niveaux, ainsi que celle des autres Canadiens.

Par conséquent, le ministère a invité l'Assemblée des Premières Nations (APN), l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC), le Congrès des Peuples Autochtones (CPA),



Association of Friendship Centres and the Métis National Council to partner with us in planning, organizing and implementing the process itself and the activities that will focus on the information gathering and the identification of broader issues.

We do not want to predetermine the range of activities that will be undertaken in partnership with the national Aboriginal organizations. It is envisioned that the exploratory process will be guided by principles of collaboration and inclusiveness and will have demonstrated milestones.

The exploratory process itself will encourage and invite participation in activities from First Nations and Aboriginal organizations at all levels — national, regional, local community, individuals and interested parties.

We anticipate the inclusion of treaty groups, tribal councils, provincial-territorial-regional organizations, the national organizations I have already referenced, First Nations governments and communities, individuals — both status and non-status living on- and off-reserve, Metis locals and communities and Metis individuals, as well as other Canadians.

It is envisaged that we will use both traditional and new technologies and media to facilitate and support the extensive participation of folks across the country. The maximum use of modern Internet technology, in particular, is viewed as a means of encouraging the participation of First Nations and Aboriginal youth. In this context, activities within the exploratory process will provide flexibility for participants to submit multiple format presentations and submissions — written, video, recorded, email submissions, et cetera. This is all in support of engendering an inclusive dialogue on the information gathered.

Over the next few months, we will be working collaboratively with the organizations that I have indicated to set up this exploratory process and plan and implement a variety of activities. It is our sincere hope that this process will provide a first step to begin this dialogue on very important matters with the national organizations partnering with us to design and implement activities that will encourage a wide range of participation.

I want to thank you for the opportunity to present to the committee tonight, and I hope that the information that I have provided will be of assistance. Along with my colleagues, Mr. Gray and Mr. Reiher, we are available to answer your questions.

**The Chair:** Thank you for your presentation. If you have no objection, we will go right to questions from senators. We will start with Senator Hubley, followed by Senator Sibbeston and Senator Stewart Olsen.

**Senator Hubley:** Welcome and thank you very much for your presentations. They certainly will be helpful.

L'Association nationale des centres d'amitié (ANCA) et le Ralliement national des Métis (RNM) à participer à la planification, à l'organisation et à la mise en œuvre du processus et des activités connexes qui porteront sur la cueillette de renseignements et la détermination des questions générales qui seront examinées.

Sans vouloir prédéterminer la gamme des activités qui seront entreprises en partenariat avec les organisations autochtones, il est probable que le processus exploratoire sera guidé par des principes de collaboration et d'inclusivité et qu'il se déroulera dans un délai précis, avec des étapes définies.

La nature même du processus exploratoire facilitera la participation aux activités des Premières nations, des organisations autochtones de tous les niveaux — national, régional et local, et des autres intervenants intéressés.

Nous prévoyons la participation des groupes visés par des traités, des conseils tribaux, des organisations provinciales, territoriales et régionales, des organisations nationales dont je vous ai déjà parlé, des gouvernements et des collectivités des Premières nations, des membres des Premières nations inscrits et non inscrits vivant dans les réserves et hors réserves, des Métis, des groupes et des collectivités métisses, ainsi que des autres Canadiens.

On prévoit que l'utilisation de technologies et de techniques médiatiques nouvelles et traditionnelles favorisera une grande participation et un dialogue interactif avec les participants de partout au Canada. Le recours maximum à la technologie Internet moderne, en particulier, est considéré comme une façon de favoriser la participation des jeunes des Premières nations et des jeunes Autochtones. Dans ce contexte, la flexibilité des activités, dans le cadre du processus exploratoire, permettra aux participants de faire des présentations et des exposés en formats multiples — documents écrits, vidéos, enregistrements, courriel — comme moyens d'engendrer un dialogue inclusif sur les renseignements recueillis.

Au cours des prochains mois, nous collaborerons avec les organisations que j'ai mentionnées afin d'élaborer le processus exploratoire, de planifier et de mettre en œuvre diverses activités connexes. Nous souhaitons sincèrement que ce processus constituera la première étape d'un dialogue sur ces enjeux importants et que les organisations autochtones nationales deviendront nos partenaires pour concevoir et mettre en œuvre des activités qui favoriseront la participation.

Je vous remercie de m'avoir donné la possibilité de m'adresser à vous. J'ose espérer que ces renseignements sur le processus exploratoire vous seront utiles. Je suis à votre disposition, avec mes collègues M. Gray et M. Reiher, pour répondre à vos questions.

**Le président :** Je vous remercie de votre exposé. Si vous n'y voyez pas d'objection, nous allons passer tout de suite aux questions des sénateurs, en commençant par le sénateur Hubley, suivie du sénateur Sibbeston et du sénateur Stewart Olsen.

**Le sénateur Hubley :** Je vous souhaite la bienvenue et je vous remercie de vos exposés. Ils nous seront certainement très utiles.

I have a question on the proposed amendments. I am looking at the status, of course. If the sister who has a 6(1) status adopts a child, does that child also then gain a 6(1) status?

**Mr. Gray:** That child currently has 6(2) status. Because a child can acquire status through birth or adoption, if he or she falls into this category and meets these criteria, the category of the child would be changed to 6(1), yes.

**Senator Hubley:** An adopted child would be treated legally as a regular. Could that mean that a non-Aboriginal child could receive a 6(1) status if that child was legally adopted by Native parents?

**Martin Reiher, Senior Counsel, Department of Justice Canada:** Yes, when a child is adopted, the child is adopted on an equal footing with a birth child.

**Senator Hubley:** There is no race discrimination on the child's part. I was wondering that during your presentation.

**Senator Sibbeston:** I am advised that other provinces have other cases dealing with Indian status. Does this decision and this legislation deal with all the issues that are raised in other proceedings that are progressing through the courts?

**Mr. Gray:** No. This deals with one aspect of gender discrimination. I will pass it over to my colleague.

**Mr. Reiher:** Bill C-3 responds directly to the *McIvor v. Canada* decision, which involved the specific situation that was described.

**Senator Sibbeston:** Are you able to describe some of these other court decisions that are also dealing with Indian status on perhaps some other issues that deal with whether a person can be registered and then receive Indian status?

**Mr. Reiher:** Other ongoing actions involve complex factual situations. It might be difficult to provide a large number of examples. I can provide to this committee information about, for example, an action brought by Ms. Sanderson in Manitoba. The factual situation is extremely complex, but in that situation, discrimination is alleged to have occurred when a great-great-grandmother was deprived of status based on marriage. The great-great-grandchildren are now asserting an entitlement to be registered on the basis that this would be discrimination based on gender. That is one example of a situation that is not dealt with by Bill C-3.

As far as I know, 12 active, ongoing actions have been brought against the Government of Canada that challenge section 6 of the Indian Act, which deals with registration. I do not have all the facts of these 12 actions right now.

J'aimerais vous poser une question au sujet des modifications proposées. Je parle du statut d'Indien, bien sûr. Si la sœur qui est inscrite en vertu du paragraphe 6(1) adopte un enfant, cet enfant est-il alors inscrit également en vertu du paragraphe 6(1)?

**M. Gray :** Actuellement, cet enfant est inscrit en vertu du paragraphe 6(2). Puisqu'un enfant peut acquérir le statut par naissance ou adoption, oui, on pourra modifier la catégorie d'inscription pour que l'enfant soit inscrit en vertu du paragraphe 6(1) s'il se classe dans cette catégorie et répond aux critères.

**Le sénateur Hubley :** Un enfant adopté serait considéré selon la loi comme un enfant naturel. Cela pourrait-il signifier qu'un enfant non autochtone pourrait être inscrit en vertu du paragraphe 6(1) s'il était adopté légalement par des parents autochtones?

**Martin Reiher, avocat-conseil, ministère de la Justice Canada :** Oui, lorsque l'enfant est adopté, il est sur un pied d'égalité avec l'enfant biologique.

**Le sénateur Hubley :** Il n'y a pas de discrimination fondée sur la race à l'égard de l'enfant. C'est ce que je me demandais durant votre exposé.

**Le sénateur Sibbeston :** On m'informe qu'il y a d'autres cas où il est question du statut d'Indien dans d'autres provinces. Cette décision et cette mesure législative traitent-elles de toutes les questions soulevées dans les autres affaires en cours devant les tribunaux?

**M. Gray :** Non. Ils traitent d'un seul aspect de la discrimination fondée sur le sexe. Je vais céder la parole à mon collègue.

**M. Reiher :** Le projet de loi C-3 constitue une réponse directe à la décision *McIvor c. Canada*, qui portait sur la situation précise qui a été décrite.

**Le sénateur Sibbeston :** Pouvez-vous nous parler d'autres décisions qui traitent également du statut d'Indien sur d'autres questions visant à déterminer si une personne peut être inscrite au registre puis obtenir le statut d'Indien?

**M. Reiher :** Les autres poursuites en cours portent sur des situations factuelles complexes. Il serait peut-être difficile de vous fournir un grand nombre d'exemples. Je peux vous donner de l'information au sujet, par exemple, d'une poursuite intentée par Mme Sanderson, au Manitoba. La situation de fait est extrêmement complexe, mais en l'occurrence, on allègue qu'il y a eu discrimination lorsqu'une arrière-arrière-arrière-grand-mère a perdu son statut en épousant un non-Indien. Les arrière-arrière-arrière-petits-enfants revendiquent maintenant le droit d'être inscrits au Registre des Indiens pour le motif qu'ils seraient victimes de discrimination fondée sur le sexe. Voilà un exemple d'une situation qui n'est pas abordée dans le projet de loi C-3.

À ma connaissance, 12 poursuites sont intentées actuellement contre le gouvernement du Canada pour contester l'article 6 de la Loi sur les Indiens, qui porte sur l'inscription au registre des Indiens. Je n'ai pas tous les détails de ces 12 poursuites à l'heure actuelle.

**Senator Sibbeston:** Does this proposal that you have to engage Aboriginal organizations — and I notice that the Métis are included in this process — deal with the Métis question? As you know, there have been court decisions with respect to Métis people asserting their Aboriginal rights, hoping to eventually be recognized and have many of the same benefits and privileges that Indian status provides. Does this process that you are undertaking include or deal with that question of Métis people in Canada?

**Ms. Kustra:** Many issues will be raised by the various organizations and individuals that choose to share their views. Many of the issues around rights and citizenship in various nations obviously will come forward and be shared throughout this process. We do not have a predefined agenda for the subject matters with which we will be dealing. It is totally open to deal with issues around citizenship, status and membership.

One of the reasons that the Métis National Council has expressed interest in this process is that they have a number of members across the country that may be eligible to be registered, so they want an opportunity to share views with us.

**Senator Stewart Olsen:** I will leave the bill for now. I would like to move to the exploratory process. What is your budget for the process?

**Ms. Kustra:** At this point, we do not have a predefined budget for the process because we have not yet engaged with the organizations in the discussion to define the process and the involvement of all the organizations. We will need to do that first; and by working with the organizations, we will develop a budget for the process.

**Senator Stewart Olsen:** Whether you will meet individually with the bands or collectively, all of that is a decision to be made, correct?

**Ms. Kustra:** Yes, it is part of the process that will unfold as we get together with the organizations to talk to them about the activities they feel are appropriate to gather the widest range of views on the subject. As I said, we hope to use a variety of instruments to be able to collect information. People across the country will have an opportunity to make proposals, submit emails and meet with people from time to time. We still have to define that process with the organizations.

**Senator Stewart Olsen:** I assume you will follow up with us on the step-by-step process and how it is happening so that we will be apprised of how this unfolds?

**Ms. Kustra:** I would defer to the chair of the committee potentially to invite us to return at a future date to provide an update to the committee.

**The Chair:** I am sure the minister will keep us apprised of events as they unfold, but I will ensure that. I can be reminded by any committee member over the course of time. I am sure the

**Le sénateur Sibbeston :** Cette proposition de faire participer les organisations autochtones — et je remarque que les Métis sont inclus dans ce processus — concerne-t-elle la question des Métis? Comme vous le savez, des décisions ont été rendues par les tribunaux en ce qui concerne les droits autochtones des Métis, qui espèrent un jour être reconnus et obtenir les mêmes avantages et privilèges que confère le statut d'Indien. Le processus que vous entreprenez concerne-t-il la question des Métis au Canada?

**Mme Kustra :** Bien des questions seront soulevées par les diverses personnes et organisations qui choisissent d'exprimer leurs points de vue. Bien des questions au sujet des droits et de la citoyenneté dans les diverses nations seront sans doute abordées dans le cadre de ce processus. Nous n'avons pas de programme prédéfini relativement aux enjeux que nous aborderons. Nous sommes tout à fait disposés à discuter de la citoyenneté, du statut et de l'appartenance à une bande.

L'une des raisons pour laquelle le Ralliement national des Métis a manifesté de l'intérêt pour ce processus, c'est qu'un certain nombre de ses membres pourraient être admissibles à l'inscription au Registre des Indiens et qu'ils veulent avoir la possibilité d'exprimer leurs points de vue.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Je vais laisser cette question de côté pour l'instant. J'aimerais que nous discussions du processus exploratoire. Quel est le budget prévu pour le processus?

**Mme Kustra :** À l'heure actuelle, nous n'avons pas de budget prédéfini pour le processus, parce que nous n'avons pas encore entamé la discussion avec les organisations dans le but de l'élaborer et de déterminer la participation de toutes les organisations. C'est ce que nous devons faire avant tout; ensuite, en travaillant avec les organisations, nous élaborerons un budget.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Quant à savoir si vous aurez des rencontres individuelles ou collectives avec les bandes, tout cela reste à déterminer, n'est-ce pas?

**Mme Kustra :** Oui, cela fera partie du déroulement du processus lorsque nous rencontrerons les organisations pour leur parler des activités qu'elles estiment appropriées pour obtenir le plus grand nombre de points de vue sur le sujet. Comme je l'ai dit, nous voulons utiliser divers instruments pour recueillir l'information. Les gens de partout au pays auront la possibilité de présenter des propositions, de soumettre des courriels et d'assister à des rencontres de temps à autre. Il nous faut encore définir ce processus avec les organisations.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Je présume que vous allez nous tenir au courant à chacune des étapes pour que nous sachions comment les choses se déroulent?

**Mme Kustra :** Je demanderais peut-être au président du comité de nous réinviter plus tard pour faire le point sur la situation.

**Le président :** Je suis persuadé que le ministre nous tiendra informés des nouveaux développements, mais je vais m'en assurer. Les membres du comité pourront me le rappeler en tout temps. Je



ministry will keep the committee well apprised because we will hopefully meet with the minister soon as a full committee in a quiet, private meeting to discuss some of these issues.

**Senator Stewart Olsen:** The main focus of this process will be to answer the question of how we want this implemented or how we will do this. What is the main question you are asking groups to respond to?

**Ms. Kustra:** It is a discussion about issues and perceptions of status, membership and citizenship separate and apart from implementation of Bill C-3. If Bill C-3 receives Royal Assent, it will be implemented and provide registration for people who meet the criteria.

The exploratory process will obviously have the ability to provide information to people on how they register. It is really a broader policy discussion to try to understand the views of people and how they perceive their identity and relationship with their government, nation, et cetera. We are not specifically asking a question; we are opening a dialogue.

**Senator Poirier:** Thank you for the presentation. Will this change to registration affect Natives only on-reserve or also off-reserve?

**Mr. Gray:** It will affect, as I mentioned, eligible grandchildren of these women who lost status through marriage, some of whom may live on-reserve, many of whom will not. It will potentially affect both groups.

**Senator Poirier:** Have we an idea of the number of people that could ask to be registered?

**Mr. Gray:** Yes. We have been working with Stewart Clatworthy, a noted demographer working with Aboriginal populations. He has worked for the Royal Commission on Aboriginal Peoples, Aboriginal organizations and the government. His analysis projects approximately 45,000 people who are alive today.

**Senator Poirier:** Have we a dollar figure of the impact of this on First Nation communities at this point?

**Mr. Gray:** Not at this point in time. We started working on an analysis of financial implications program by program. It would be premature to come up with a dollar value. Factors such as the actual size of the population will come into play. As you mentioned in your first question, on-reserve or off-reserve residency would affect the impact on programs. What is the age group of the population? What are their life circumstances with respect to the impact on health benefits?

suis sûr que le ministère nous tiendra au fait de ce qui se passe, car le comité aura la chance, je l'espère, de rencontrer le ministre en privé pour discuter de certaines de ces questions.

**Le sénateur Stewart Olsen :** La principale question à se poser dans le cadre de ce processus sera de savoir comment nous voulons le mettre en œuvre et comment nous allons nous y prendre. Quelle est la principale question à laquelle les groupes doivent répondre?

**Mme Kustra :** Il s'agit d'une discussion sur les difficultés et les perceptions liées au statut, à l'appartenance et à la citoyenneté, un processus différent et distinct de la mise en œuvre du projet de loi C-3. Si le projet de loi C-3 reçoit la sanction royale, il permettra aux personnes qui satisfont aux critères de s'inscrire au registre.

Il est évident que l'on profitera du processus exploratoire pour expliquer aux gens comment s'inscrire. Il s'agit vraiment d'une vaste discussion politique par laquelle on vise à comprendre le point de vue des gens et comment ils perçoivent leur identité et leur relation avec leur gouvernement, leur nation, et cetera. Nous ne posons pas une question précise; nous entamons un dialogue.

**Le sénateur Poirier :** Merci pour votre présentation. Est-ce que ces modifications au processus d'inscription toucheront les Autochtones des réserves seulement, ou aussi les Autochtones hors réserve?

**M. Gray :** Comme je l'ai mentionné, ces modifications visent les petits-enfants admissibles des femmes qui ont perdu leur statut en épousant un non-Indien. Donc, certains vivent dans les réserves, mais beaucoup vivent à l'extérieur des réserves. Les deux groupes pourraient être touchés.

**Le sénateur Poirier :** Avons-nous une idée du nombre de personnes qui pourraient demander d'être inscrites?

**M. Gray :** Oui. Nous collaborons avec Stewart Clatworthy, un démographe de renom travaillant avec les peuples autochtones. Il a travaillé à la Commission royale sur les peuples autochtones, ainsi qu'avec des organismes autochtones et le gouvernement. Son analyse dénombre environ 45 000 personnes toujours vivantes aujourd'hui.

**Le sénateur Poirier :** Savons-nous à ce stade-ci combien pourrait coûter cette initiative pour les collectivités des Premières nations?

**M. Gray :** Non, pas encore. Nous avons entrepris une analyse des répercussions financières, programme par programme. Il est encore un peu tôt pour pouvoir parler d'un montant global. Différents facteurs entrent en ligne de compte, comme la taille réelle de la population. Comme vous l'avez indiqué dans votre première question, l'impact sur les programmes ne sera pas le même si les nouveaux inscrits habitent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves. Quel est le groupe d'âge de cette population? Est-ce que leurs conditions de vie pourront avoir un impact sur les programmes de prestations de santé?

This is an application-driven process; people will have to apply. Presumably, that will happen over a period of time. We will track that to give us an idea of the costs.

**Senator Poirier:** We do not currently know the age of the individuals who may register. Is it possible that we could see a ripple effect where one person has had a child who became an adult and that person has had a child? Could it go down through generations?

**Mr. Gray:** No, the impact is at the third generation or the grandchildren of women who lost status. Subsequent generations — male and female — are both governed by existing rules in the Indian Act.

**The Chair:** A section 6(2) person does not pass on status. Is that correct?

**Mr. Gray:** They may if they have a child with another registered Indian.

**The Chair:** Yes, but status disappears if they marry a non-First Nations person.

**Mr. Gray:** That is correct.

**Senator Raine:** It is obvious this addresses an inequity that was present. I would like your opinion on whether this addresses the issue in a fair way. Are you confident that this is a good thing for us to do?

**Mr. Gray:** In the development of the amendment, we did much analysis. To the extent that I have been involved, yes. I do not know if my colleague wants to comment on that from the Department of Justice perspective. I feel it appropriately addresses the decision of the court.

**Mr. Reiher:** I concur. It certainly responds to the court decision in *McIvor v. Canada*.

**Senator Raine:** We do not really have any choice but to move forward with this bill.

**Mr. Reiher:** There is always a choice, but the impact of not correcting the issue identified by the court would be that once the suspension ends and the declaration of invalidity becomes effective, sections 6(1)(a) and 6(1)(c) will not be applicable in British Columbia. That would mean a gap in the registration rules, which would have an impact.

**Senator Raine:** Is the exploratory process another term for consultation, or is it different from consultation?

**Ms. Kustra:** It is quite different from consultation because we are not consulting on a legislative amendment. We are not consulting or trying to develop another solution. It is a process about dialogue. It is about bringing together views of people across the country, their thinking and perspective on status membership and registration. It is an opportunity for all organizations and Canada to get a better understanding of

Les gens vont devoir présenter une demande pour pouvoir s'inscrire. On présume que cela s'échelonnait sur une certaine période. Nous allons assurer un suivi à cet égard pour nous donner une idée des coûts.

**Le sénateur Poirier :** À l'heure actuelle, nous ne connaissons pas l'âge des personnes qui pourraient s'inscrire. Pourrait-on assister à un effet d'entraînement, par exemple si une personne inscrite a eu un enfant qui est aujourd'hui adulte et qui a lui-même eu un enfant? Est-ce que cela pourrait se perpétuer de génération en génération?

**M. Gray :** Non, le processus s'applique à la troisième génération ou aux petits-enfants des femmes qui ont perdu leur statut. Les générations suivantes, hommes et femmes, sont soumises aux règles existantes en vertu de la Loi sur les Indiens.

**Le président :** Une personne inscrite en vertu du paragraphe 6(2) ne peut pas transmettre le statut d'Indien à son enfant. Est-ce exact?

**M. Gray :** Elle le peut si elle a eu cet enfant avec une autre personne inscrite au Registre des Indiens.

**Le président :** Oui, mais les femmes qui marient un non-Indien perdent leur statut.

**M. Gray :** C'est exact.

**Le sénateur Raine :** Il est évident que cette mesure permet de corriger une iniquité. Dites-moi, croyez-vous que l'on remédie ainsi au problème de façon juste? Êtes-vous persuadé que c'est la chose à faire?

**M. Gray :** Nous avons mené beaucoup d'analyses pendant l'élaboration des modifications. Personnellement, oui, j'en suis convaincu. Je ne sais pas si mon collègue veut faire part du point de vue du ministère de la Justice. J'estime que cette mesure suit adéquatement la décision du tribunal.

**M. Reiher :** Je suis aussi de cet avis. On respecte certainement la décision de la cour dans l'affaire *McIvor c. Canada*.

**Le sénateur Raine :** Nous n'avons donc d'autre choix que d'aller de l'avant avec ce projet de loi.

**M. Reiher :** Nous avons toujours le choix. Mais si on ne corrige pas le problème signalé par la cour, quand la suspension de la déclaration d'invalidité sera expirée, les alinéas 6(1)a) et 6(1)c) seront inopérants en Colombie-Britannique. Cela signifie qu'il y aurait un vide dans les règles d'inscription, une situation qui aurait sans doute des répercussions.

**Le sénateur Raine :** Est-ce que le processus exploratoire est en fait une consultation, ou s'agit-il de quelque chose de différent?

**Mme Kustra :** C'est un processus totalement différent, car nous ne faisons pas de consultation en vue d'une modification législative. Nous ne cherchons pas à avoir une rétroaction pour élaborer une autre solution. Il s'agit réellement d'un dialogue. On vise à rassembler les points de vue des gens de partout au pays, leurs idées et leurs façons de voir l'appartenance à une bande et l'inscription. C'est l'occasion pour toutes les organisations et le

issues across the country. At the end of the process, we can take stock of what we have heard and think about possible next steps based on that.

**Senator Raine:** I understand. It is quite different from consultation because you want decisions to evolve from the process.

**Ms. Kustra:** Yes, that is correct. The process is not designed as a decision-making process. It is not envisioned that there would be proposals for more legislative amendments or something similar. However, it is an opportunity for everyone to say, "What do we do with all the information we have gathered? What are the next steps? What did we find? Do we need more legislative amendments? Do we need to consider other options?" It is a dialogue process. We are not going in with any preconceived ideas as to the outcome.

**Senator Raine:** In the *McIvor v. Canada* case, the individual to whom the double-mother rule applied had enhanced status in relationship to Sharon McIvor's son. How is this being addressed in the legislation?

**Mr. Reiher:** Yes, this is correct. The British Columbia Court of Appeal looked at the situation of the male line and the female line in the case of two generations of mixed marriages and came to the view that there were distinctions between the male and female line after 1985. The Court of Appeal was prepared to accept that distinctions were justified to the extent that they were flowing from the old regime, but the court said that with respect to the persons previously affected by the double-mother rule, the changes in 1985 did not simply preserve existing rights but actually enhanced the ability of the grandfather to transmit status because the persons previously affected by the double-mother rule would lose status at 21 under the old rules.

After the change in 1985, the status would be kept for life, which is an enhancement. That was not preserving existing rights, which means that the comparison then resulted in a new inequality. The change in 1985 created a new inequality that was not just flowing from the old regime. That is what the court found not appropriate, and this is what we are correcting now.

As described by Mr. Gray, on the female line, a woman who married an Indian man before 1985 and then lost status, the child of that woman, after 1985, was registered under section 6(2). When compared to the child of the brother of that woman, there was a distinction, because the child of the brother is registered under section 6(1). That is what is being corrected. The child of the sister, after Bill C-3 is enforced, will be registered under section 6(1). That is how the bill addresses the *McIvor v. Canada* decision.

Canada de mieux comprendre ce qui se passe au pays. À l'issue du processus, nous pourrions faire le bilan de ce que nous avons entendu et penser à ce que pourraient être les prochaines étapes.

**Le sénateur Raine :** Je comprends. C'est très différent d'une consultation parce que vous voulez que les décisions évoluent à partir du processus.

**Mme Kustra :** Oui, c'est exact. Il ne s'agit pas d'un processus décisionnel. Nous ne sollicitons pas de proposition pour de nouvelles modifications législatives ou quelque chose du genre. C'est toutefois l'occasion pour tout le monde de se demander ce que nous pouvons faire avec toute l'information que nous avons recueillie. Ce sera aussi le moment de se poser des questions comme : Quelles sont les prochaines étapes? Qu'avons-nous découvert? Devons-nous apporter de nouvelles modifications législatives? Nous faut-il envisager d'autres solutions? C'est un processus axé sur la discussion. Nous n'avons aucune idée préconçue quant aux résultats que nous obtiendrons.

**Le sénateur Raine :** Dans l'affaire *McIvor c. Canada*, la personne à qui la règle mère/grand-mère s'appliquait bénéficiait d'un statut amélioré par rapport à ce qu'avait droit le fils de Sharon McIvor. Comment la nouvelle loi permet-elle de remédier à cette situation?

**M. Reiher :** En effet. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a examiné la filiation patrilinéaire et la filiation matrilinéaire dans le cas de deux générations de mariages mixtes, et a conclu qu'il y avait un écart entre les filiations patrilinéaire et matrilinéaire après 1985. La cour d'appel était prête à admettre que les traitements différents étaient justifiés dans la mesure où ils découlaient de l'ancien régime. Cependant, la cour a tranché que les changements apportés en 1985 permettaient non seulement aux personnes précédemment touchées par la règle mère/grand-mère de préserver leurs droits actuels, mais permettaient aussi au grand-père de transmettre son statut, car les personnes précédemment touchées par la règle mère/grand-mère perdaient leur statut à l'âge de 21 ans en vertu de l'ancien régime.

Avec les modifications de 1985, ces personnes conservaient leur statut à vie, ce qui constituait une amélioration dans leur cas. Il ne s'agissait donc plus de préserver les droits acquis. Les modifications de 1985 avaient ainsi entraîné de nouvelles iniquités qui n'étaient plus seulement attribuables à l'ancien régime. C'est cet aspect que la cour a jugé inapproprié, et c'est ce que nous tentons de corriger maintenant.

Comme M. Gray l'a mentionné plus tôt, pour la filiation matrilinéaire, une femme qui avait marié un homme indien avant 1985 et qui avait ensuite perdu son statut, l'enfant de cette femme, après 1985, pouvait être inscrit en vertu du paragraphe 6(2). En contraste, l'enfant du frère de cette femme bénéficiait d'un traitement différent, car il pouvait être inscrit en vertu du paragraphe 6(1). C'est ce que vise à corriger cette nouvelle modification. L'enfant de la sœur, après la mise en vigueur du projet de loi C-3, pourrait être inscrit en vertu du paragraphe 6(1). C'est ainsi que le projet de loi permet de remédier à l'inégalité soulignée dans l'affaire *McIvor c. Canada*.



**Senator Sibbeston:** When Ms. Kustra said that there was no budget and there were just sort of exploratory discussions, I could not help but think this is the way INAC works. It is a lifelong process for you people. It is not a situation where you are looking for a decision in one to five years.

I challenge you and say that you are just now taking a path that INAC has always taken with matters such as this. This decision here is a result of changes made in 1985, 25 years ago. Finally, it took a court decision for INAC to act, and that is just the way I think your world functions. Can you comment on that and confirm what I say?

**Ms. Kustra:** What I would say in response to that is that this really is the first time we have had an opportunity to engage with the national organizations right across the country to discuss these issues of status membership and registration. Until now, we have had the 1985 amendment. You are right; no discussion has taken place since that time of whether or not the provisions of the Indian Act are appropriate or adequate, or what First Nations people across the country think of those provisions.

Certainly, the thinking in First Nations communities has evolved over the period from 1985 as well, and First Nations governments are quite interested in taking on some of the responsibilities that are currently exercised by the Government of Canada. This really is the first opportunity to have a comprehensive discussion about these issues, and I think the First Nations leaders across the country are looking forward to having that discussion.

**Senator Sibbeston:** Have the Native organizations shown any resistance for amendments such as this? It is always an issue of adding more people to their band lists and then having to provide more services to them. Have you seen Indian people across the country resisting changes such as this, which would really add more members and, therefore, more responsibility to the various bands?

**Mr. Gray:** They are asking those questions, but I would not go so far as to say that there is resistance. People have diverse views. Many individuals and organizations see this as necessary, again in the context of gender equality. Certainly, people are interested in the implications. As I mentioned earlier, we are engaged in a process to determine what those costs would be.

**Senator Sibbeston:** My final question has to do with clause 9 of the bill, which provides for no liability on the part of the federal government or bands. Why is this clause necessary? In the amendments that were made in prior years, for instance, amendments made in 1985, was there such a clause providing for exemption of liability on the Crown, and even the bands, or is this a new clause that is set out for certainty so that the federal

**Le sénateur Sibbeston :** Lorsque Mme Kustra a dit qu'il n'y avait pas de budget et qu'il s'agissait de discussions exploratoires, je n'ai pas pu m'empêcher de penser que c'est de cette façon que le MAINC fonctionne. C'est un processus de toute une vie pour vous. Il ne s'agit pas d'examiner une décision qui s'échelonnera sur un à cinq ans.

Je vois que vous empruntez la même route que le MAINC a toujours empruntée dans des dossiers tels que celui-ci. Est-ce que je me trompe? Cette décision découle de changements apportés en 1985, il y a 25 ans. Finalement, cela aura pris une décision de la cour pour que le MAINC agisse, et je crois que c'est de cette façon que les choses fonctionnent de votre côté. Pouvez-vous commenter et confirmer ce que je viens de dire?

**Mme Kustra :** Je vous répondrai que c'est vraiment la première fois que nous avons l'occasion de discuter des questions de l'appartenance et de l'inscription avec les organisations nationales de l'ensemble du pays. Jusqu'à maintenant, il y avait eu les modifications de 1985. Vous avez raison; aucune discussion n'avait eu lieu depuis, à savoir si les dispositions de la Loi sur les Indiens étaient appropriées ou adéquates ou non, et on n'a jamais cherché à savoir non plus ce qu'en pensaient les Premières nations de l'ensemble du pays.

Évidemment, le point de vue des collectivités des Premières nations a évolué depuis 1985, et les gouvernements des Premières nations sont très intéressés à assumer certaines des responsabilités qui sont actuellement exercées par le gouvernement du Canada. C'est réellement la première fois que nous avons l'occasion de discuter à fond de ces questions, et je crois que les dirigeants des Premières nations de l'ensemble du pays ont très hâte de prendre part à la discussion.

**Le sénateur Sibbeston :** Est-ce que les organisations autochtones se sont montrées réticentes à adopter des modifications telles que celles-ci? Il faut penser qu'elles devront ainsi ajouter des membres à leur liste de bande, et donc offrir davantage de services. Est-ce que vous savez si des Autochtones s'opposent à ces changements, qui entraîneraient l'ajout de nouveaux membres et, par le fait même, davantage de responsabilités pour les différentes bandes?

**M. Gray :** Ce sont des questions qu'on nous pose, mais je n'irais pas jusqu'à dire que les gens s'y opposent. Nous avons entendu des points de vue variés. Beaucoup de particuliers et d'organisations considèrent la chose nécessaire, encore là dans le contexte de l'égalité entre les sexes. Mais bien sûr, les gens veulent savoir ce que cela implique. Comme je l'ai indiqué plus tôt, nous avons entrepris une analyse pour déterminer quels en seraient les coûts.

**Le sénateur Sibbeston :** Ma dernière question porte sur l'article 9 du projet de loi, qui prévoit l'absence de responsabilité de la part du gouvernement fédéral ou des bandes. Pourquoi cet article est-il nécessaire? Dans les modifications qui ont été apportées dans les années précédentes, par exemple en 1985, y avait-il un article de ce genre qui prévoyait l'absence de responsabilité de la Couronne, et même des bandes?

government is not in any way deemed to be liable for any money or damages resulting from this state that this amendment is trying to correct?

**Mr. Reiher:** Thank you, senator, for this important question.

Mr. Chair, here is some information for the committee. Usually when a court comes to the view that legislation is contrary to the Charter — the impact of this is based on section 52 of the Constitution Act, 1982 — the legislation becomes inoperative and usually no damages are awarded with such a declaration. Such a declaration does not allow benefits to be received that might have been allowed if individuals were entitled under the previous legislation.

Bill C-3, for this reason, as usual, grants a new entitlement for the future. Therefore, clause 9 is there for greater certainty, to make it clear for everyone that no damages may be awarded for people who gain a new entitlement and who were not previously entitled. As to whether there was such a clause in the past, indeed, within Bill C-31, in 1985, there was section 23, if I recall correctly, of the amending legislation, which was to the same effect.

**Senator Raine:** The activities that you talk about in your paper, Ms. Kustra, are basically meetings, surveys, town halls or different ways of gathering information from people. From my experience, I can see a great deal of difference in the governance and makeup of the different bands and First Nations across the country in how they operate themselves. Some of them have control over their band lists and some of them do not.

There is no way that one pattern or one definition of citizenship, membership and registry will fit with all the different bands across Canada. You are not expecting that, are you?

**Ms. Kustra:** I think there are probably as many different views on those issues as there are people in this room and people across the country.

We are expecting a wide variety of views and perspectives on all of these issues. Certainly, the First Nations leaders are also expecting a wide variety of issues to arise, even from the people in their communities. The process is about the dialogue and the opportunity to share those views to gain a better understanding, not to try to find a common definition or a common approach across the country. Many of these nations are very independent in their views and the ways in which they operate, as you have indicated.

**Senator Raine:** Apart from services and entitlements associated with status, there is also the issue of inheritance rights in band membership. A great deal of conflict and hardship may arise even within a family if the non-status child that is being reinstated were

Est-ce un nouvel article qui est établi pour s'assurer que le gouvernement fédéral n'aura pas à verser de compensation ou de dommages-intérêts à l'égard de la situation que cette modification tente de corriger?

**M. Reiher :** Merci, sénateur, d'avoir posé cette importante question.

Monsieur le président, voici quelques informations pour le comité. Normalement, lorsqu'un tribunal tranche qu'une loi contrevient à la Charte — d'après l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982 —, la loi devient inopérante, et généralement aucune compensation n'est accordée dans le cas d'une telle déclaration, car elle ne permet pas de dédommager les personnes qui auraient pu être admissibles en vertu de l'ancien régime.

Le projet de loi C-3, pour cette raison, accorde de nouveaux droits pour l'avenir, comme c'est généralement le cas. Ainsi, l'article 9 s'y trouve pour qu'il soit bien clair pour tout le monde qu'aucune compensation ne sera accordée aux personnes qui gagnent ces nouveaux droits, auxquels ils n'étaient pas admissibles auparavant. À savoir si un article du genre avait déjà été utilisé, il y avait en effet l'article 23, si je ne m'abuse, dans le projet de loi C-31 de 1985, qui renfermait les mêmes dispositions.

**Le sénateur Raine :** Les activités dont vous parlez dans votre document, madame Kustra, sont essentiellement des réunions, des sondages, des assemblées ou différents moyens de recueillir de l'information auprès de la population. D'après mon expérience, je crois que la gouvernance et la structure de fonctionnement sont très différentes d'une bande à l'autre et d'une Première nation à l'autre à l'échelle du pays. Certaines ont un certain pouvoir sur leur liste de bande, d'autres pas.

Il est impossible qu'un modèle ou une définition unique de citoyenneté, d'appartenance et d'inscription cadre avec l'ensemble des différentes bandes du Canada. Ce n'est pas ce à quoi vous vous attendez, dites-moi?

**Mme Kustra :** J'imagine qu'il y a autant de points de vue différents sur ces questions qu'il y a de personnes dans cette salle ou à la grandeur du pays.

Nous nous attendons à recueillir une vaste gamme d'idées et de perspectives à l'égard de ces questions. Les dirigeants des Premières nations s'attendent aussi sans doute à ce qu'une foule de questions soient soulevées, même par les gens de leurs collectivités. Le processus vise à établir un dialogue et à échanger des points de vue pour mieux comprendre la situation, et non pas pour trouver une définition ou une approche commune à l'échelle nationale. Beaucoup de ces nations sont très indépendantes, tant dans leurs points de vue que dans leur façon de fonctionner, comme vous l'avez signalé.

**Le sénateur Raine :** Outre les services et les droits associés au statut d'Indien, il faut aussi penser aux droits d'héritage et à l'appartenance à une bande. Il se pourrait que l'enfant qui n'avait jusqu'alors pas le statut d'Indien hérite de nouveaux droits sur la

to have a new-found claim on family property. Will that issue be addressed in this bill?

**Mr. Reiher:** If I understand your question properly, the bill will not change the existing rules with respect to division of on-reserve property. The bill will simply grant a new registration entitlement to certain individuals, whom we have described. With respect to membership, the bill relies on the existing rules, which provide two possibilities. First, a band may control its band list. In this situation, the membership code of the band will apply. A newly entitled individual will be added to the Indian registry. With respect to membership in the band, the individual will have to make a request to the band. Depending on the rules of the band, the individual will or will not become a member.

The other possibility, which involves two thirds of the bands in Canada, is that the membership will be dealt with by INAC because these bands have not decided to take control of their band list. In these situations, the membership entitlement flows from the registration entitlement.

However, with respect to the specific example you gave of rights over land on a reserve, the rules will not change under Bill C-3.

**Senator Raine:** A specific case follows: The sister married a non-status person and lost her status and any potential inheritance of her father's property, which reverted to the band. Does Bill C-3 apply only to future cases and not to a case such as the one I described?

**Mr. Reiher:** That is correct.

**Senator Raine:** Thank you.

**The Chair:** If there is no other business, this concludes our meeting today. I thank the witnesses for appearing before the committee.

Honourable senators, we will go in camera for a couple of minutes to discuss a communications issue.

(The committee continued in camera.)

propriété familiale, et cela pourrait entraîner d'énormes conflits au sein d'une famille. Est-ce que le projet de loi aborde cette problématique?

**M. Reiher :** Je ne sais pas si j'ai bien compris votre question, mais le projet de loi ne viendra pas changer les règles actuelles en ce qui a trait à la répartition des terres sur les réserves. Le projet de loi accordera tout simplement un nouveau droit d'inscription à certaines personnes, dont nous avons donné la description. Pour ce qui est de l'appartenance à une bande, le projet de loi s'appuie sur les règles en place, qui prévoient deux possibilités. D'abord, une bande peut avoir main mise sur sa liste de bande. Dans un tel cas, le code d'appartenance de la bande s'applique. Une personne nouvellement admissible sera ajoutée au Registre des Indiens. Pour ce qui est de l'appartenance à une bande, la personne devra en faire la demande à la bande en question. Selon les règles de la bande, la personne pourra ou non en devenir membre.

L'autre possibilité, qui touche les deux tiers des bandes au Canada, c'est que l'appartenance sera décidée par le MAINC, car ces bandes ont choisi de ne pas avoir mainmise sur leur liste de bande. Dans ce cas, le droit d'appartenance va de pair avec le droit d'inscription.

Toutefois, en ce qui a trait à l'exemple précis que vous avez donné concernant les droits de propriété sur les réserves, les règles ne seront pas changées par l'entrée en vigueur du projet de loi C-3.

**Le sénateur Raine :** Je vous expose un cas précis : la sœur a marié un non-Indien et a perdu son statut, et par le fait même tout droit d'héritage potentiel sur les terres de son père, qui ont été rétrocédées à la bande. Est-ce que le projet de loi C-3 s'applique uniquement aux cas futurs et pas à ceux comme celui que je viens de vous décrire?

**M. Reiher :** C'est exact.

**Le sénateur Raine :** Merci.

**Le président :** S'il n'y a pas d'autres questions, ceci conclura notre séance d'aujourd'hui. Je remercie nos témoins d'avoir comparu devant le comité.

Honorables sénateurs, nous allons poursuivre la séance à huis clos pendant quelques minutes pour discuter d'une question relative aux communications.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, March 17, 2010**

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Roy Gray, Director, Resolution and Individual Affairs Sector;

Brenda Kustra, Director General, Regional Operations Sector.

*Department of Justice Canada:*

Martin Reiher, Senior Counsel.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 17 mars 2010**

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Roy Gray, directeur, Secteur de résolution et des affaires individuelles;

Brenda Kustra, directrice générale, Secteur des opérations régionales.

*Ministère de la Justice Canada :*

Martin Reiher, avocat-conseil.





Third Session  
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la  
quarantième législature, 2010

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Aboriginal Peoples

# Peuples autochtones

*Chair:*

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

---

*Président :*

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

---

Tuesday, March 23, 2010  
Wednesday, March 24, 2010

---

Le mardi 23 mars 2010  
Le mercredi 24 mars 2010

---

### Issue No. 2

#### Second and third meetings on:

The federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (Specific Claims) (Perspectives on the Gitxsan Alternative Governance Model)

---

### Fascicule n° 2

#### Deuxième et troisième réunions concernant :

Les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (Revendications particulières) (Regard sur le modèle de gouvernance différent des Gitxsans)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Brazeau	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
* Cowan	Lovelace Nicholas
(or Tardif)	Patterson
Demers	Poirier
Fairbairn, P.C.	Raine
Hubley	Stewart Olsen

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Fairbairn, P.C., replaced the Honourable Senator Sibbeston (*March 23, 2010*).

The Honourable Senator Demers replaced the Honourable Senator Ogilvie (*March 18, 2010*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

*Vice-présidente* : L'honorable Lillian Eva Dyck

et

Les honorables sénateurs :

Brazeau	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
* Cowan	Lovelace Nicholas
(ou Tardif)	Patterson
Demers	Poirier
Fairbairn, C.P.	Raine
Hubley	Stewart Olsen

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Fairbairn, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Sibbeston (*le 23 mars 2010*).

L'honorable sénateur Demers a remplacé l'honorable sénateur Ogilvie (*le 18 mars 2010*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 23, 2010  
(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:32 a.m., in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brazeau, Campbell, Demers, Dyck, Hubley, Patterson, Poirier, Raine, Sibbeston, St. Germain, P.C., and Stewart Olsen (11).

*In attendance:* Tonina Simeone and Marion Ménard, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Michel Roy, Senior Assistant Deputy Minister, Treaties and Aboriginal Government;

Anik Dupont, Director General, Specific Claims.

Mr. Roy made a statement and, together with Ms. Dupont, responded to questions.

At 10:30 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 24, 2010  
(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:50 p.m., in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Campbell, Demers, Fairbairn, P.C, Hubley, Patterson, Poirier, Raine, St. Germain, P.C., and Stewart Olsen (9).

*In attendance:* Tonina Simeone, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 23 mars 2010  
(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Brazeau, Campbell, Demers, Dyck, Hubley, Patterson, Poirier, Raine, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Stewart Olsen. (11).

*Également présents :* Tonina Simeone et Marion Ménard, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agent de communications, Direction des communications.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2009, le comité poursuit son examen des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Michel Roy, sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone;

Anik Dupont, directrice générale, Revendications particulières.

M. Roy fait une déclaration, puis, avec l'aide de Mme Dupont, répond aux questions.

À 10 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 24 mars 2010  
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 50, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Campbell, Demers, Fairbairn, C.P., Hubley, Patterson, Poirier, Raine, St. Germain, C.P., et Stewart Olsen (9).

*Également présents :* Tonina Simeone, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agent de communications, Direction des communications.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

*WITNESSES:*

*Gitanmaax Band Council:*

Marjorie McRae, Chief, Director, Gitxsan Government Commission.

*As an individual:*

Geraldine McDougall, Gitxsan Hereditary Chief Spookw.

Chief McRae and Ms. McDougall each made statements and, together, responded to questions.

At 7:54 p.m., the committee suspended.

At 8:04 p.m., the committee, pursuant to rule 92(2)(f), resumed, in camera, to consider a draft report.

It was moved that senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera portion of the meeting.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 8:08 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

*ATTEST:*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son examen des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS :*

*Conseil de bande de Gitanmaax :*

Chef Marjorie McRae, directrice, Commission gouvernementale Gitxsan.

*À titre personnel :*

Geraldine McDougall, chef héréditaire Gitxsan, Spookw.

Mmes McRae et McDougall font une déclaration, puis, ensemble, répondent aux questions.

À 19 h 54, le comité suspend ses travaux.

À 20 h 4, le comité se réunit à huis clos, conformément à l'article 92(2)(f) du Règlement, en vue d'examiner un projet de rapport.

Il est proposé d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle pendant le huis clos.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 20 h 8, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 23, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:32 a.m. to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: specific claims).

**Senator Gerry St. Germain** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good morning. I would like to welcome all honourable senators, members of the public, and all viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on either CPAC or the World Wide Web.

I am Senator Gerry St. Germain from British Columbia, and I have the honour of chairing this committee. The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal Peoples of Canada, generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types which touch on matters of concern to First Nations, Metis and Inuit.

The purpose of today's meeting is to obtain a follow-up from Indian and Northern Affairs Canada on the issue of specific claims. Specific claims arise from alleged breaches in the administration of the lands and monies of First Nations under the Indian Act and/or in the fulfillment of treaties.

This committee's December 2006 report entitled *Negotiation or Confrontation: It's Canada's Choice* chronicled our concerns. In that report, we noted that most witnesses favoured the establishment of an independent body for resolving specific claims through a cooperative effort by First Nations and Canada, as well as through improved INAC and Department of Justice processes and enhanced resources dedicated to the resolution of claims.

The committee recommended, among other things, increased funds for claims settlements; the joint establishment of an independent claims body with authority to resolve claims; and the allocation of additional financial and human resources to INAC, the Department of Justice and claimant groups. The committee would be very interested to hear whether, or to what extent, its recommendations have been acted upon.

[*Translation*]

Before we hear from our witnesses, allow me to introduce the members of the committee who are here this morning.

[*English*]

On my right is Senator Nick Sibbeston. Next to Senator Sibbeston is Senator Rose-May Poirier. On my left is the Deputy Chair, Senator Lillian Dyck. Next to Senator Dyck is Senator Larry Campbell. Next to Senator Campbell is Senator Elizabeth Hubley.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 23 mars 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, pour étudier les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis, et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (sujet : Revendications particulières).

**Le sénateur Gerry St. Germain** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour. J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs, aux membres du public et à tous les téléspectateurs partout au pays qui regardent les délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur les ondes de CPAC ou sur le web.

Je suis le sénateur Gerry St. Germain, de la Colombie-Britannique, et j'ai l'honneur de présider ce comité. Notre comité a pour mandat d'examiner les lois et les questions qui touchent les peuples autochtones du Canada en général. Il a donc beaucoup de latitude pour étudier des questions de tous ordres qui intéressent les membres des Premières nations, les Métis et les Inuits.

Le but de la séance d'aujourd'hui est d'obtenir un suivi sur la question des revendications particulières auprès d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Les revendications particulières découlent de l'administration supposément inadéquate des terres ou des fonds des Premières nations visés par la Loi sur les Indiens ou du non-respect présumé des traités.

Le rapport intitulé *Négociation ou affrontement : le Canada a un choix à faire* que le comité a publié en décembre 2006 expose nos préoccupations à ce sujet. Dans ce rapport, nous avons indiqué que la plupart des témoins préconisaient l'établissement d'un organisme indépendant chargé de régler les revendications particulières par le biais d'un effort concerté des Premières nations et du Canada, de l'amélioration des procédures du MAINC et du ministère de la Justice et de l'affectation de ressources adéquates consacrées au règlement des revendications.

Le comité a recommandé, entre autres, d'accroître les fonds consacrés au règlement des revendications, de créer conjointement un organisme indépendant habilité à régler les revendications et d'accorder au MAINC, au ministère de la Justice et aux groupes de requérants des ressources financières et humaines supplémentaires. Le comité aimerait beaucoup savoir si ses recommandations ont été suivies et, le cas échéant, dans quelle mesure.

[*Français*]

Avant d'entendre nos témoins, permettez-moi de vous présenter les membres du comité qui sont présents ce matin.

[*Traduction*]

À ma droite se trouve le sénateur Nick Sibbeston, suivi du sénateur Rose-May Poirier. À ma gauche, il y a la vice-présidente, le sénateur Lillian Dyck, suivie du sénateur Larry Campbell et du sénateur Elizabeth Hubley.

Members of the committee, please help me to welcome our first witnesses. From Indian and Northern Affairs Canada, we have Michel Roy, Senior Assistant Deputy Minister, Treaties and Aboriginal Government. Also from INAC is Ms. Anik Dupont, Director General, Specific Claims.

Mr. Roy, you have a presentation. I would like you to keep it as precise as you always do because I am sure the senators will have several questions for you.

**Michel Roy, Senior Assistant Deputy Minister, Treaties and Aboriginal Government, Indian and Northern Affairs Canada:** Good morning, honourable senators. I would like to thank you for your invitation to appear before the committee this morning. As the chair mentioned, Ms. Dupont is with me today. She is the Director General of the Specific Claims branch within the sector of Treaties and Aboriginal Government.

I would like to take the opportunity to give you a brief update on the Specific Claims Tribunal Act, the tribunal registry, as well as the Justice at Last initiative.

On October 16, 2008, the Specific Claims Tribunal Act came into force, establishing the Specific Claims Tribunal. The Specific Claims Tribunal is supported by the tribunal registry, which is located here in Ottawa. The registry provides administrative services to the Specific Claims Tribunal, participants and the Canadian public in support of resolving claims fairly and without delay. Ms. Veda Weselake has recently been appointed as its Deputy Head and Registrar.

On November 27, 2009, the Minister of Justice announced the appointment of three federal judges to constitute the Specific Claims Tribunal, pursuant to the provisions of the Specific Claims Tribunal Act. Madam Justice Johanne Mainville of the Quebec Superior Court and Mr. Justice Patrick Smith of the Superior Court of Justice of Ontario will form part of the tribunal, along with Mr. Justice Harry Slade of the British Columbia Supreme Court, who has been named Tribunal Chair.

The first task at hand for the tribunal is the development of the rules and procedural guidelines to ensure that claims are adjudicated expeditiously and in a culturally sensitive manner. As part of this activity, tribunal members will be seeking input from a variety of stakeholders and interested parties.

[Translation]

The *Justice at Last* initiative on specific claims was announced in response to a report, produced by your committee in 2006, entitled *Negotiation or Confrontation: It's Canada's Choice*. This report was the cornerstone on which the reform of the specific claims process was developed. I would like to take this opportunity to thank the committee for producing that report and the recommendations it contained. The report marked a turning point in the development of the new initiative announced

Chers membres du comité, souhaitons la bienvenue à nos premiers témoins. Nous accueillons deux représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien : Michel Roy, sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone et Mme Anik Dupont, directrice générale des revendications particulières.

Monsieur Roy, vous avez un exposé à donner. Je vous prierais d'être concis, comme toujours, parce que je sais que les sénateurs auront plusieurs questions à vous poser.

**Michel Roy, sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Bonjour, honorables sénateurs. Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant le comité ce matin. Comme le président l'a mentionné, je suis accompagné de Mme Anik Dupont, la directrice générale des revendications particulières, Traités et gouvernement autochtone.

J'aimerais vous donner un bref aperçu des progrès accomplis relativement à la Loi sur le Tribunal des revendications particulières, au greffe du Tribunal, ainsi qu'au plan d'action sur les revendications particulières intitulé *La justice, enfin*.

La Loi sur le Tribunal des revendications particulières est entrée en vigueur le 16 octobre 2008, établissant par le fait même le Tribunal des revendications particulières. Situé à Ottawa, le Tribunal des revendications particulières est doté d'un greffe qui offre des services administratifs aux membres du tribunal, aux parties et au grand public canadien. Ces services favorisent le règlement équitable et rapide des revendications. Mme Veda Weselake a récemment été nommée comme administratrice générale et greffière du Tribunal des revendications particulières.

Le 27 novembre 2009, le ministre de la Justice annonçait la nomination de trois juges fédéraux à titre de membres en règle de la magistrature du tribunal en vertu des dispositions de la Loi sur le Tribunal des revendications particulières. Le tribunal sera composé de la juge Johanne Mainville, de la Cour supérieure du Québec, du juge Patrick Smith, de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, ainsi que du juge Harry Slade, de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, qui jouera également le rôle de président du Tribunal des revendications particulières.

La première tâche du tribunal consistera à élaborer des règles et des lignes directrices en matière de procédure pour faire en sorte que les revendications particulières soient instruites et tranchées rapidement, et ce, en tenant compte des différences culturelles. Le tribunal invitera des intervenants et des parties intéressées de divers milieux à lui faire part de leurs commentaires au sujet des règles et des lignes directrices.

[Français]

Le plan d'action relatif aux revendications particulières *La justice, enfin*, a été annoncé en réponse au rapport intitulé *Négociations ou affrontements : le Canada a un choix à faire*, publié en 2006 par votre comité. Ce rapport a servi de pierre angulaire à la réforme élaborée en matière de processus des revendications particulières. J'aimerais profiter de l'occasion pour remercier le comité pour la production de ce rapport et des recommandations qui ont été faites, qui marque un point



by the Prime Minister. We have already touched on the Specific Claims Tribunal Act and the subsequent creation of the tribunal and its registry.

We would like to focus now on the other aspects of this initiative. Effective April 1, 2008, the Specific Claims Settlement Fund was established. Valued at \$250 million for a period of ten years, the fund is dedicated solely to the settlement of specific claims stemming from a negotiated settlement or an award from the tribunal.

Major improvements have been made to our internal procedures to ensure faster processing of specific claims. These measures will ensure that the backlog of claims is addressed and that new claims are dealt with promptly and effectively.

Improvements have been made to meet the three-year assessment time frame. Claims presented must meet minimum standards in order to be filed with the minister. These standards have been shared with all aboriginal partners across the country so that they can clearly understand what standards they must meet when they submit a claim. Once a claim is filed, no additional information can be added. Claims of a similar nature are bundled for the purpose of the historical and legal review. Additional resources have been dedicated to the initial assessment phase of the specific claims process.

Measures have also been implemented to ensure that the three-year negotiation time frame will be respected. Standardized negotiation protocols are being introduced. Independent mediation services are being made more accessible. Tools such as models and templates for compensation are being developed. Early financial mandates are being sought, particularly for smaller value claims, and more extensive use is being made of existing studies and/or data instead of always starting from scratch. These measures have contributed to a more streamlined approach and have produced tangible results. We have made significant progress in reducing our inventory. As you can see in the chart you have received, the one with red and blue columns, for the first time ever, there are more finalized claims than there are claims in the inventory.

In March 2008, the inventory was made up of 613 claims under assessment and 133 claims in negotiation for a total of 746 claims. A year later, on March 31, 2009, the inventory contained 527 claims under assessment and 143 in negotiation for a total of 670 claims. On December 31, 2009, the total was 447 claims in assessment and 161 claims in negotiation for a total of 608 claims. It is to be noted these numbers include not only the claims that were in the inventory but also new claims.

turnant dans le développement de la nouvelle initiative annoncée par le premier ministre. Nous avons abordé la Loi sur le Tribunal des revendications particulières, le tribunal ainsi que son greffe.

Nous voulons maintenant attirer votre attention sur les autres volets de notre initiative. En date du 1<sup>er</sup> avril 2008, les fonds de règlements relatifs aux revendications particulières ont été établis. Un montant de 250 millions de dollars pour une période de dix ans a été réservé exclusivement pour le règlement des revendications achevées soit par voie de négociation soit par un montant consenti par un tribunal.

D'importantes améliorations ont été apportées à nos processus internes afin de garantir un traitement plus rapide. Ces mesures aborderont le problème d'engorgement des revendications particulières et assureront un traitement rapide et efficace des nouvelles revendications.

Les améliorations pour rencontrer les délais de trois ans pour évaluer les revendications comprennent les revendications présentées. Elles doivent rencontrer des normes minimales pour être déposées auprès du ministre. Ces normes ont été partagées avec tous les partenaires autochtones à travers le pays afin qu'ils comprennent bien quels sont les standards qu'ils doivent rencontrer lorsqu'ils soumettent une revendication. Une fois les revendications déposées, aucune information supplémentaire ne peut être acceptée. Les revendications similaires sont regroupées pour fins d'études historique et légale. Des ressources additionnelles ont été investies dans la phase initiale d'évaluation du processus des revendications particulières.

Des mesures ont aussi été mises en œuvre pour répondre aux exigences du délai de trois ans pour les négociations. Des gabarits de protocole de négociation sont en voie d'élaboration. Des services de médiation indépendants sont plus accessibles aux parties. Des outils tels que des modèles et des gabarits pour des mandats financiers sont en voie de développement. L'obtention des mandats financiers au début des négociations, particulièrement pour les revendications de moindre valeur, est élaborée dès le début de la négociation et on utilise davantage les études et les informations pertinentes déjà existantes au lieu de toujours recommencer. Ces mesures ont contribué à simplifier notre approche et à l'atteinte de résultats tangibles. Nous avons accompli beaucoup en ce qui touche la réduction de notre inventaire. Comme vous pouvez le constater dans le graphique que vous avez reçu, celui qui a des colonnes rouges et bleues, vous pouvez constater que pour la première fois le nombre de revendications conclues dépasse le nombre de revendications en traitement dans l'inventaire.

En mars 2008, l'inventaire comptait 613 revendications au stage de l'évaluation et 133 au stage de négociation pour un total de 746 revendications. Le 31 mars 2009, soit un an plus tard, l'inventaire était de 527 revendications en évaluation et de 143 en négociation pour un total de 670 revendications. Au 31 décembre 2009, le total était de 447 revendications en évaluation et de 161 revendications en négociation pour un total de 609 revendications. Il est à noter qu'en plus d'inclure le nombre de revendications déjà en réserve, le nombre inclut les nouvelles revendications.



Since October 16, 2008, 70 new claims have been received. In accordance with our commitments, the early review of all these claims has been concluded within six months. Of these new claims, 52 have been filed with the minister.

[English]

While the research and assessment phase of our process is key, our goal is to bring closure to First Nations' grievances through the negotiation and settlement of specific claims. In this area, we have made good progress.

In fiscal year 2007-08, when Justice at Last was announced, 17 specific claims were settled for a total of close to \$82 million. In 2008-09, 19 claims were settled for a total of \$187 million. This fiscal year, we have so far settled 11 claims, totalling \$19.5 million.

We continue to work on the development of selection criteria for independent mediators to provide mediation services to the negotiation table. While our work is far from complete, we will continue to work toward the reduction of our inventory through the various stages of our process.

[Translation]

Thank you very much, Mr. Chair. We will be pleased to answer your questions.

[English]

**The Chair:** I understand that there is a process, and the primary objective is to speed up the process. In certain instances, if the minister could give a directive to the First Nations that the department will not settle, is there any way to expedite some of these various claims through to the tribunal? How long will it take before cases appear before the tribunal?

**Mr. Roy:** As I said, the tribunal is presently developing rules governing the functions of the tribunal. They have not heard any cases. You will have to ask the tribunal members when they plan to hear cases. They are developing the tribunal rules.

At the same time, we now have the three-year rule to validate and settle the claims. You may remember when it took 13 years to 14 years to settle claims. It is now within three years. It is the same thing for the decision on validation.

Some First Nations have gone to the tribunal because of Canada's rejection of their claims. These cases are before the tribunal and the First Nations are waiting for the tribunal to proceed.

Depuis le 16 octobre 2008, 70 nouvelles revendications ont été reçues. En vertu de notre engagement, l'examen préliminaire pour toutes ces revendications a été complété dans les six mois. De ce nombre, 52 ont été déposées auprès du ministre.

[Traduction]

La recherche et l'évaluation des revendications représentent une phase importante de notre processus. Cependant, notre objectif principal demeure la résolution des revendications par voie de négociation de règlements avec les Premières nations. En ce qui touche les règlements, nous avons aussi accompli d'importants progrès.

Pour l'exercice 2007-2008, l'année où le plan d'action *La justice, enfin* a été annoncé, 17 revendications particulières ont été réglées, pour un montant total de près de 82 millions de dollars. En 2008-2009, 19 revendications particulières ont été réglées, pour un montant total de 187 millions de dollars. Pendant l'exercice en cours, 11 revendications ont été réglées jusqu'à présent, pour un montant total de 19,5 millions de dollars.

Nous poursuivons notre travail en vue d'établir des critères de sélection pour l'embauche de médiateurs indépendants qui auront comme mandat d'assurer les services de médiation aux tables de négociation. Même si notre travail est loin d'être terminé, nous poursuivons avec ardeur notre but ultime qui est de réduire l'inventaire des revendications particulières.

[Français]

Merci beaucoup, monsieur le président. C'est avec plaisir que nous répondrons à vos questions.

[Traduction]

**Le président :** Je comprends qu'un processus existe et que l'objectif premier est de l'accélérer. Si, dans certains cas, le ministre pouvait indiquer aux Premières nations que le ministère n'a pas l'intention de négocier les revendications, y aurait-il un moyen de s'assurer que certaines de ces diverses affaires passent rapidement en justice? Combien de temps cela prendra-t-il avant qu'elles soient instruites?

**M. Roy :** Comme je l'ai dit, le tribunal élabore en ce moment les règles qui régiront ses fonctions. Le tribunal n'a entendu aucune cause jusqu'à maintenant. Il vous faudra demander aux membres du tribunal quand ils prévoient en entendre. Ils sont en train d'élaborer les règlements du tribunal.

En même temps, il y a maintenant une règle de trois ans qui nous oblige à valider et à régler les revendications dans ce délai. Vous vous souvenez peut-être de l'époque où l'on mettait 13 à 14 ans à régler ces revendications. Maintenant, nous avons trois ans pour le faire. C'est également le délai dont nous disposons pour les valider et prendre une décision à leur sujet.

Certaines Premières nations ont eu recours au tribunal parce que le Canada avait refusé leurs revendications. Le tribunal a été saisi de ces affaires, et les Premières nations attendent qu'il aille de l'avant.

**The Chair:** Theoretically, the minister has three years to accept or reject a claim, and then there is another three years. You could be looking at a six-year process.

**Mr. Roy:** If we are successful in negotiations, yes, it could look at a maximum of six years.

**Senator Sibbeston:** I am very much interested in this subject that has been around since I arrived in the Senate. There have been many problems with the federal government not dealing with specific claims.

Some of the conflict that has arisen in our country over the last 20 years or so has been as the result of unsettled claims — for example in Oka. It seems that we have made a lot of progress in this area. Once in our lifetime or once in a generation, things happen; the stars line up and we make a lot of progress. I think this event has turned out well.

Mr. Prentice came upon the scene a number of years ago as a minister and because he had experience in this area, he realized and saw the problem. Minister Prentice worked with this committee and approved our recommendations. When you discuss the tribunal and independent judges, you speak in part, of Mr. Prentice's work over the last few years. I am optimistic.

When will the full tribunal be set up? I am aware that negotiations and settlements do not have to go before the tribunal; the tribunal exists if there is no agreement and the minister does not want to hear the specific claims. When do you expect that the full tribunal will be in place and functional? When will the tribunal be available to move the specific claims that are not settled in the normal manner?

**Mr. Roy:** This is a question that is probably better directed to the tribunal. We are keeping our distance from the tribunal because it is independent; we must be careful about any intervention vis-à-vis the tribunal.

We know the three judges and the chair are working on their rules. It is up to them to decide when they will be ready to hear cases.

In the meantime, we are proceeding with validation, negotiations and settlements. We are not waiting for the tribunal; we are proceeding.

As I said, we know that some cases were submitted to the tribunal. It is now up to the judges to decide when they are ready to proceed.

**Senator Sibbeston:** In terms of your responsibility, you talk about the improvements over the last few years. What has made the difference? Is it your management? Is it your initiative? Is there a renewed spirit of dealing with these specific claims?

**Mr. Roy:** I will ask Ms. Dupont to provide more details. Of course, we have more resources and more people to work on the backlog. We changed the way that we do business and the way we

**Le président :** En théorie, le ministre dispose de trois années pour accepter ou refuser une revendication, puis il y a un autre délai de trois ans. Donc, le processus pourrait durer six ans.

**M. Roy :** Oui, si nous réussissons à négocier, le processus peut nécessiter jusqu'à six ans.

**Le sénateur Sibbeston :** Cette question qui fait l'objet de discussions depuis mon arrivée au Sénat m'intéresse beaucoup. Le fait que le gouvernement fédéral a négligé de régler ces revendications particulières a causé beaucoup de problèmes.

Certains des conflits qui ont éclaté au cours des quelque 20 dernières années ont été entraînés par des revendications non réglées — Oka, par exemple. Il semble que nous ayons beaucoup progressé dans ce domaine. Une fois par cent ans ou une fois par génération, les astres s'alignent, et nous faisons beaucoup de progrès. Je pense que cet événement a bien tourné.

Il y a quelques années, M. Prentice a assumé le poste de ministre, et parce qu'il avait de l'expérience dans le domaine, il a pris conscience du problème. Le ministre Prentice a collaboré avec notre comité et a approuvé nos recommandations. Lorsque vous parlez du tribunal et de ses juges indépendants, vous parlez en partie des efforts que M. Prentice a déployés au cours des dernières années. Je suis optimiste par rapport à cette question.

Quand le tribunal sera-t-il complètement mis sur pied? Je sais que les négociations et les règlements ne dépendent pas nécessairement de lui; on fait appel à lui seulement quand on ne peut pas parvenir à une entente ou quand le ministre ne veut pas entendre certaines revendications. Quand le tribunal sera-t-il prêt à entendre les revendications qui ne sont pas réglées de la manière normale?

**M. Roy :** Je pense qu'il vaudrait mieux adresser cette question au tribunal. Nous gardons nos distances par rapport à lui, car il est indépendant; nous devons faire attention de ne pas intervenir auprès du tribunal.

Nous savons que le président et les trois juges s'emploient à élaborer leurs règles. C'est à eux de décider quand ils seront prêts à entendre des causes.

En attendant, nous poursuivons nos validations, nos négociations et nos règlements. Nous n'attendons pas que le tribunal soit prêt; nous allons de l'avant.

Comme je l'ai dit, nous savons que certaines affaires ont été soumises au tribunal. Il incombe maintenant aux juges de décider quand ils sont prêts à commencer.

**Le sénateur Sibbeston :** En ce qui concerne vos responsabilités, vous avez dit que les choses s'étaient améliorées au cours des dernières années. À quoi ces améliorations sont-elles attribuables? À votre gestion? À vos initiatives? Y a-t-il une volonté renouvelée de régler ces revendications particulières?

**M. Roy :** Je vais demander à Mme Dupont de vous fournir de plus amples renseignements. Bien entendu, nous disposons de ressources et de personnel supplémentaires pour nous attaquer à

review and analyze the validity of the claims. We also changed our approach. Ms. Dupont can provide more details on those changes.

For example, instead of negotiating for years and years for a claim of small value, we will try to come to the table right away with an offer because we know what the claim is worth. We will come with an offer instead of negotiating. Then the First Nations can decide whether to proceed with their claim. We will get better results in that way. It is a different way of doing business.

**Senator Sibbeston:** I appreciate that it is not only your department; the Department of Justice has a role in analyzing and in giving a legal opinion.

**Mr. Roy:** Yes.

**Senator Sibbeston:** Has the Department of Justice put more effort and resources towards this matter?

**Mr. Roy:** Yes, Justice has put in more resources for validation and legal analysis. They have developed a different way of doing business. They are regrouping, and we are regrouping for them. We work together as a group, for example, in putting the same types of claims together. They will look at those claims as a group. The process is then easier and faster.

**The Chair:** One of our recommendations was that additional resources be dedicated to the assessment phase. The Department of Justice always said they did not have enough funding. Are they being adequately funded now? What is the difference as far as funding is concerned? The excuse was always that staff was changing at DOJ before things got through, and they never had enough human resources.

**Mr. Roy:** Indian Affairs and the Department of Justice received more resources to add people to their teams. Perhaps Ms. Dupont has something to add.

**Anik Dupont, Director General, Specific Claims, Indian and Northern Affairs Canada:** When we started looking at reforming the process, we met with the Department of Justice to develop a backlog plan of how we will get through all the files. We developed strategies to streamline our processes, because we have to work hand in hand with the Department of Justice. We met with DOJ and had a frank discussion about what Indian Affairs can do, when we present the documents to the Department of Justice, to enable them to do their work more efficiently and in a shorter time frame. We also needed information from the Department of Justice to be able to make an appropriate recommendation to the minister on whether to accept a claim.

We then looked at whether or not the current organizations can meet the obligations under the act with regard to the three years. We then assessed how much resourcing we would need,

l'arriéré. Nous avons modifié notre façon de procéder et la manière dont nous examinons et analysons la validité des revendications. Nous avons également modifié notre approche. Mme Dupont peut vous renseigner davantage sur ces changements.

Par exemple, au lieu de négocier pendant des années une revendication portant sur un petit montant, nous tenterons de faire immédiatement une offre parce que nous connaissons la valeur de la revendication. Nous présenterons une offre au lieu de négocier. Les Premières nations pourront ensuite décider s'ils veulent poursuivre leur revendication. Nous obtiendrons ainsi de meilleurs résultats. C'est une manière différente de faire les choses.

**Le sénateur Sibbeston :** Je comprends que cette responsabilité ne relève pas uniquement de votre ministère; le ministère de la Justice participe à l'analyse et vous donne son avis juridique.

**M. Roy :** Oui.

**Le sénateur Sibbeston :** Le ministère de la Justice a-t-il consacré plus d'efforts et de ressources à cette question?

**M. Roy :** Oui, le ministère de la Justice a affecté davantage de ressources au processus de validation et d'analyse juridique. Ils ont élaboré une nouvelle façon de faire les choses. Ils se regroupent, et nous nous regroupons pour les aider. Nous faisons équipe avec eux afin, par exemple, de regrouper les revendications du même type. Ils examinent ensuite ces groupes de revendications. Cela facilite et accélère le processus.

**Le président :** L'une de nos recommandations était d'affecter des ressources supplémentaires à l'étape de l'évaluation. À l'époque, le ministère de la Justice disait qu'il n'avait pas les fonds nécessaires pour le faire. Est-il financé adéquatement maintenant? Qu'est-ce qui a changé sur le plan du financement? Le ministère de la Justice invoquait toujours l'excuse du roulement du personnel et du manque de ressources humaines pour expliquer l'absence de progrès.

**M. Roy :** Affaires indiennes et le ministère de la Justice ont reçu des ressources supplémentaires pour accroître l'effectif de leurs équipes. Mme Dupont a peut-être quelque chose à ajouter à ce sujet.

**Anik Dupont, directrice générale, Revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Lorsque nous avons commencé à examiner la possibilité d'améliorer le processus, nous avons rencontré le ministère de la Justice afin d'élaborer un plan qui nous permettrait de traiter tous les dossiers de l'arriéré. Nous avons développé des stratégies pour optimiser nos processus, parce que nous devons travailler de concert avec le ministère de la Justice. Nous avons rencontré ses représentants et nous avons discuté franchement de ce qu'Affaires indiennes pouvait faire pour présenter les documents de manière à ce qu'ils puissent les traiter plus efficacement et rapidement. Nous avions également besoin qu'ils nous transmettent certains renseignements pour que nous puissions recommander adéquatement au ministre d'accepter ou non la revendication.

Ensuite, nous avons examiné si, dans l'état actuel des choses, nos organisations étaient en mesure de respecter leurs obligations en vertu de la loi en ce qui a trait au délai de trois ans. Puis, nous



both from our side and from the Department of Justice. That is how we came to the resourcing that was approved for three years.

**Senator Campbell:** I am looking at your first chart. What exactly does “concluded” mean?

**Ms. Dupont:** “Concluded” can mean that the file has been addressed. It is either a file for which there has been a settlement or it may have been closed, for a variety of reasons. We have had First Nations who have asked to pull their claims back and resubmit at a later date because they wish to rework their file. It may also be because the First Nation no longer wishes for the claim to be evaluated by the department. The file closures are either at the First Nations’ request or at the department’s request, in a case where we have not received a response from the First Nation. The file may be considered addressed if it is being treated by another means, referred to an administrative remedy, or if it is outside the policy, we have closed it, and they are seeking readdress through another process or through litigation. Basically, those are the actions whereby, when we conclude a claim, it is considered to be addressed; the file is closed and the work has been completed.

**Senator Campbell:** Do the First Nations consider the file to be completed?

**Ms. Dupont:** In all cases, we advise the First Nations that the file is being closed. If they come to us and say that they wish the file closed or they wish to retract their claim, we always confirm the status of their file in writing.

**Senator Campbell:** I would like you to prepare for us a breakdown of “concluded.” You figure out how you want to list the file — settlement, closed, other means, administrative — but I have a sense here that “concluded” is not really concluded; that “concluded” is that “we will not deal with it any longer” or “we have decided that we will not deal with it any longer.”

I want to know exactly how that fits in. If I am not mistaken, the specific claims we looked at were worth about \$6 billion. I believe that was the figure to pay out the whole thing. I do not see us coming even close to that number. I would like that broken down.

When was the tribunal formed?

**Ms. Dupont:** The registry was established with the coming into force of the act. The act created the tribunal. In November 2009, the three judges were appointed by the Department of Justice.

**Senator Campbell:** I guess we will have to ask them why it takes three judges four months to figure out who they are and what they are doing. Is it to them that we should ask that question?

**Ms. Dupont:** Yes.

**Senator Campbell:** It seems like an awfully long time.

avons évalué combien de ressources il nous faudrait pour y arriver, tant dans notre camp que dans celui du ministère de la Justice. C’est ainsi que nous avons pu préciser les ressources qui ont été approuvées pendant trois ans.

**Le sénateur Campbell :** Je regarde votre premier graphique. Que veux dire exactement « conclues »?

**Mme Dupont :** « Conclues » peut vouloir dire que le dossier a été abordé. C’est soit un dossier qui a été réglé, soit un dossier qui est fermé, pour diverses raisons. Il est arrivé que des Premières nations demandent de retirer leurs revendications pour retravailler leur dossier avant de le déposer à nouveau. Il se peut aussi que la Première nation ne souhaite plus que la revendication soit évaluée par le ministère. Les fermetures de dossiers surviennent à la demande des Premières nations ou à la demande du ministère, dans les cas où nous n’avons pas reçu de réponse de la part de la Première nation. On peut dire d’un dossier qu’il a été abordé s’il est traité par d’autres moyens, soumis à un recours administratif, ou s’il est en dehors de notre champ de responsabilités, nous l’avons fermé, et les gens doivent le déposer à nouveau dans le cadre d’un autre processus ou d’une poursuite. En gros, ce sont des exemples de dossiers qu’on dit abordés lorsque l’examen de la revendication est complété; le dossier est fermé et le travail est terminé.

**Le sénateur Campbell :** Les Premières nations considèrent-elles le dossier fermé?

**Mme Dupont :** Dans tous les cas, nous avisons la Première nation de la fermeture du dossier. Si les gens se présentent pour demander la fermeture d’un dossier ou pour retirer leur revendication, nous confirmons toujours où en est leur dossier par écrit.

**Le sénateur Campbell :** J’aimerais que vous nous décortiquiez « conclues » pour nous. Vous rangez les dossiers par catégories — règlement, fermeture, autres moyens, administratif —, mais j’ai l’impression que les revendications « conclues » ne sont pas vraiment conclues; que « conclues » veut dire « nous ne nous en occupons plus », ou « nous avons décidé de ne plus nous en occuper. ».

J’aimerais savoir exactement à quoi cela correspond. Si je ne me trompe pas, les revendications particulières que nous avons regardées totalisaient environ 6 millions de dollars. Je pense que cela représentait le montant total à verser. Je crois que nous sommes loin de nous approcher de ce montant. J’aimerais que ce soit décortiqué.

Quand le tribunal a-t-il été établi?

**Mme Dupont :** Le greffe a été mis sur pied avec l’entrée en vigueur de la loi. La loi a établi le tribunal. En novembre 2009, les trois juges ont été nommés par le ministère de la Justice.

**Le sénateur Campbell :** J’imagine que nous devrions leur demander pourquoi trois juges prennent quatre mois pour comprendre qui ils sont et ce qu’ils font. Est-ce à eux que nous devrions poser cette question?

**Mme Dupont :** Oui.

**Le sénateur Campbell :** Il semble que ce soit terriblement long.

What is the relationship between you and the tribunal? They are independent; I understand that. In what way do you relate to that tribunal?

**Ms. Dupont:** The tribunal is the body that will make decisions and evaluate claims that were made by the department. We are a party to the decisions that are made through the work that we do as a department. We have to remain independent.

One of the complaints of the former process was that we were judge, jury and executioner. The tribunal is now an independent body. We will be called before the tribunal, or the minister may agree to go to the tribunal to get a final decision on a specific claim. Until we are called upon by the tribunal, we go about our business. They have to maintain their independence in the work and decisions they make, and present any information or respond to any questions they may have when they want to render a decision on a specific claim.

**The Chair:** The tribunal is there. How do we expedite claims that the government is not prepared to accept and get them moving towards a tribunal? The tribunal, theoretically, could be present, but if they have no cases, we cannot really blame them for not processing anything. How do we get these cases moving toward the tribunal? That is the big question.

The system is designed such that it could still be six years. It would be a shame to have these people waiting for a long time before a case appears before them.

**Mr. Roy:** Essentially, the tribunal has the first "droit de regard" in terms of validation. Therefore, if the minister rejects the claim, then the First Nations can go to the tribunal for a decision on validation. It is an appeal on our decision.

We have cases where we rendered a decision. We advised First Nations that their claim is being rejected for many reasons. Some of those cases are already in front of the tribunal. They have submitted their claim to the tribunal and they are waiting for the tribunal. There are already those cases.

In the context of the negotiations, after three years of negotiations, since we have tried to negotiate a deal, if we cannot reach an agreement then the First Nations have a choice to go to the tribunal and to get a decision from the tribunal. However, they will only receive monetary compensation from the tribunal. There are other ways of moving faster. The way that the act is designed, the department cannot decide to go to the tribunal, it is a First Nations decision.

Of course, we can have an agreement with the First Nations that it is quite evident that we will not reach an agreement. In that case, both parties can decide to go to the tribunal, or the First Nations can decide to go to the tribunal because we admit we are not aiming for a conclusion. Essentially, it will be that three-year period and it will be at the request of the First Nation, not the government.

Quel est le rapport entre vous et le tribunal? Il est indépendant; je le comprends. Où vous situez-vous par rapport au tribunal?

**Mme Dupont :** Le tribunal est l'organisme qui prendra les décisions et évaluera les revendications faites par le ministère. Nous prenons part aux décisions prises du fait de notre travail en tant que ministère. Nous devons rester indépendants.

Avec l'ancienne procédure, on nous reprochait d'être le juge, le jury et le bourreau. Le tribunal est maintenant un organisme indépendant. Nous serons convoqués devant le tribunal, ou le ministre peut accepter de faire appel au tribunal pour obtenir une décision définitive sur une revendication particulière. Tant que le tribunal ne nous convoque pas, nous vaquons à nos occupations. Les juges doivent préserver l'indépendance de leurs travaux et de leurs décisions et présenter tout renseignement ou répondre à toute question qu'ils peuvent avoir lorsqu'ils veulent rendre une décision sur une revendication particulière.

**Le président :** Le tribunal existe. Comment faisons-nous pour accélérer l'examen des revendications que le gouvernement n'est pas prêt à accepter et pour les soumettre à un tribunal? Le tribunal, théoriquement, pourrait être sur pied, mais s'il n'a pas de causes, nous ne pouvons pas vraiment le blâmer de ne rien traiter. Comment fait-on pour que les causes soient entendues par le tribunal? C'est là la grande question.

Selon la conception du système, cela pourrait prendre jusqu'à six ans. Ce serait une honte de laisser ces gens attendre aussi longtemps avant d'entendre une cause.

**M. Roy :** Essentiellement, le tribunal a le premier droit de regard en ce qui concerne la validation. Par conséquent, si le ministre rejette la revendication, la Première nation peut alors soumettre sa cause au tribunal pour qu'il rende une décision sur la validation. C'est un appel de notre décision.

Nous avons rendu des décisions sur des causes. Nous avons indiqué à des Premières nations que leur revendication était rejetée pour bien des raisons. Certaines de ces causes sont déjà devant le tribunal. Les gens ont soumis leur revendication au tribunal et attendent la décision. Il y a déjà ces causes.

Si, après trois ans de négociations, nous ne sommes pas parvenus à un règlement, la Première nation a alors le choix d'aller devant le tribunal pour qu'il se prononce sur la question. Cependant, la Première nation ne reçoit que des compensations financières du tribunal. Il y a d'autres moyens d'accélérer le processus. Selon la façon dont la loi est structurée, le ministère ne peut décider de porter la cause devant le tribunal; la décision revient à la Première nation.

Bien entendu, nous pouvons convenir avec la Première nation qu'un règlement n'est manifestement pas possible. Dans ce cas, les deux parties peuvent décider de porter la cause devant le tribunal, ou la Première nation peut décider de le faire, parce que nous reconnaissons que nous ne visons pas un règlement. Essentiellement, ce sera la période de trois ans et ce sera à la demande d'une Première nation, pas du gouvernement.



If the tribunal is ready to proceed, they already have cases because of the decisions on validation that some First Nations have received from Canada.

**Senator Campbell:** That was the point I was making. There are First Nations that are ready to go to the tribunal and the tribunal has not even been able to set up its own guidelines. How long does this take? How tough is it to set up guidelines? They have had five months. We keep saying three years and then three years but in fact it is not three years and three years; it is three years, three years and whenever we happen to get before the tribunal then away we go. That is one of the difficulties. I think we have moved in the right direction but we do not seem to have been able to put this tribunal in place and that is the difficulty.

**Senator Dyck:** I will follow up on the idea of the “total concluded” because you indicate that over the years you have settled approximately 47 claims. It is important that you break down that item because it is misleading. “Settled” to my bias means settled in the positive. I would like to know how many cases have been pulled, withdrawn or rejected. You indicate that some cases may be directed to the tribunal. Can we find out how many of those you suspect will go to the tribunal? Do you have any indication from those First Nations that they will be trying to go through the tribunal process?

**Mr. Roy:** We can provide those details. In terms of validation, when Canada is taking the decision not to accept a claim it is based on legal principle. Those principles are explained to the First Nations. When the First Nations receive a decision that Canada will not accept the claim, we provide an explanation to the First Nations. In the majority of cases, First Nations will agree with the decision. They may not be pleased, but we explain why we do not believe there is a valid claim. The majority of them will accept that decision.

The claimants who do not accept the decision can go to the tribunal and make their case there for validation, or if they have new facts, they can resubmit a new claim.

The decision is explained and First Nations usually understand why we are taking that decision to validate the claim. We consider that claim to be addressed because we went through our own internal review and we made a decision on that claim.

**Senator Dyck:** You indicate in your presentation that you are implementing measures for faster processing. This would be under the old system. As I recall from previous submissions by the department, the backlog is in the initial phase of the assessment. My concern is that it sounds like in your new measures for faster processing that you are requesting a minimum standard. Are you now rejecting that many more at that initial stage so that the backlog is being reduced by rejection rather than by necessarily settling them in a more positive fashion for the First Nation? Are you actually rejecting more at the beginning and saying they cannot come back because once filed no new additional information can be submitted?

Si le tribunal est prêt à entendre des causes, il en a déjà en raison des décisions sur la validation que certaines Premières nations ont reçues du gouvernement.

**Le sénateur Campbell :** C'est ce que je voulais dire. Il y a des Premières nations qui sont prêtes à faire appel au tribunal, mais ce dernier n'a même pas encore réussi à élaborer ses propres lignes directrices. Combien de temps faut-il? Est-ce si difficile d'élaborer des lignes directrices? Ils ont eu cinq mois. On parle toujours de trois ans et puis de trois ans, mais, en fait, ce n'est pas trois ans plus trois ans; c'est trois ans plus trois ans plus d'ici à ce que la cause soit entendue devant le tribunal. Ensuite, c'est parti. C'est l'un des problèmes. Je crois que nous avons fait un pas dans la bonne direction, mais on dirait que nous n'avons pas été en mesure de mettre sur pied ce tribunal. C'est là le problème.

**Le sénateur Dyck :** Je vais poursuivre sur le sujet des « revendications conclues », parce que vous dites qu'au cours des années vous avez réglé environ 47 revendications. C'est important de décortiquer cet élément, parce qu'il est trompeur. « Régulé », selon moi, veut dire réglé au sens positif. J'aimerais savoir combien de causes ont été retirées, abandonnées ou rejetées. Vous soulignez que certaines causes peuvent être entendues par le tribunal. Pouvons-nous savoir, selon vous, de combien de ces causes le tribunal sera saisi? Avez-vous entendu ces Premières nations dire qu'elles allaient essayer de faire appel au tribunal?

**M. Roy :** Nous pouvons fournir ces détails. Au sujet de la validation, lorsque le Canada décide de rejeter une revendication, c'est en fonction de principes juridiques, lesquels sont expliqués aux Premières nations. Lorsqu'une Première nation apprend que le Canada rejette sa revendication, nous lui fournissons une explication. Dans la plupart des cas, la Première nation accepte la décision. Cela ne lui plaît peut-être pas, mais nous lui expliquons pourquoi nous ne pensons pas que sa revendication est légitime. La majorité des Premières nations acceptent la décision.

Les demandeurs qui n'acceptent pas la décision peuvent faire appel au tribunal pour obtenir la validation de leur revendication; s'ils ont de nouveaux éléments, ils peuvent présenter une nouvelle revendication.

La décision est expliquée, et les Premières nations comprennent normalement pourquoi nous décidons de valider la revendication. Nous considérons cette revendication comme réglée, parce que nous l'avons soumise à notre processus d'examen interne et que nous avons pris une décision à son sujet.

**Le sénateur Dyck :** Vous dites dans votre présentation mettre en place des mesures pour accélérer le traitement. Cela serait dans le cadre de l'ancien système. Si je me souviens bien des mémoires précédents du ministère, c'est à l'étape initiale de l'évaluation que se produit l'engorgement. Ce qui me préoccupe, c'est qu'on dirait, dans vos nouvelles mesures pour accélérer le traitement, que vous exigez une norme minimale. Le nombre de revendications rejetées dans la phase initiale est-il à ce point plus élevé que l'inventaire se trouve alors réduit du fait des rejets plutôt que de règlements forcément plus positifs pour les Premières nations? En rejetez-vous vraiment plus au début tout en disant que les Premières nations ne peuvent fournir de l'information additionnelle, une fois la revendication initiale déposée?



**Ms. Dupont:** Before the act came into force, we went through the entire inventory of claims in the assessment phase. We then contacted every First Nation in writing and offered them a six-month refreshed period on their files. Therefore, the First Nations were allowed to look at the file and make sure wanted to present these files to the department for consideration. They could add the information at the time. They were given a six-month period to look at it.

I believe there were fewer than 50 First Nations that actually retracted their claim, provided us new information and resubmitted. They were all evaluated against the minimum standards. We saw that the claims were being filed in a more complete way so we still reviewed them.

The six-month refresh period allowed them to do that. Where the non-acceptance of the claims comes is when they do not have a lawful obligation; then we do not accept a claim for negotiation.

**Senator Dyck:** Can you give us a breakdown of some of the old claims versus the new ones? How many claims filed prior to October of 2008 have been decided upon? How many negotiations of claims accepted prior to that date have been completed?

**Senator Hubley:** You indicated that the tribunal is working on its rules of practice and procedure. What progress has been made in consultation with the First Nations to ensure First Nations protocols, language and cultural values are being incorporated?

**Mr. Roy:** Unfortunately we do not have that information. You should ask the tribunal those questions. As I said, we are keeping our distance from the tribunal. It is an appeal mechanism to our decision so we are keeping our distance from the tribunal. That is a question you may want to ask the tribunal.

**Senator Hubley:** Are you telling me that these issues are not important in the work that you are doing?

**Mr. Roy:** It is very important. We work closely with the First Nations and the cultural values are very important to the department. We worked jointly with the AFN to develop the initiatives. The AFN had the chance to intervene and to influence the development of the initiatives. We know — and you may want to ask the tribunal — that they had some discussion with AFN as well. They have a registrar in place and a deputy head, so they discuss those elements with the AFN.

**Senator Hubley:** According to the National Summary Status Report as of March 18, 2010, there were 1,456 specific claims filed since 1970. There were 590 claims in progress, of which 172 are at the legal opinion stage, 131 were in active negotiations, 331 had been settled and 76 were in active litigation. We seem to be going through many stages. Please explain the legal opinion stage.

**Ms. Dupont:** I will frame the steps for you. When the claim is submitted, our research teams review it against the minimum standards. In the old process, when a claim was submitted, there

**Mme Dupont :** Avant l'entrée en vigueur de la loi, nous avons étudié l'inventaire complet des revendications qui en étaient à la phase initiale. Nous avons par écrit donné à chaque Première nation une période de six mois pour revoir leurs dossiers. Par conséquent, les Premières nations ont pu étudier de nouveau leurs dossiers et confirmer toujours vouloir les présenter au ministère pour examen. Elles pouvaient ajouter des renseignements à ce moment. Elles disposaient d'une période de révision de six mois.

Je crois que moins de 50 Premières nations ont en effet retiré leurs revendications pour nous fournir de nouveaux renseignements et présenter de nouveau leurs revendications. Tous les dossiers ont été évalués en fonction des normes minimales. Nous avons constaté que les revendications étaient présentées d'une manière plus complète et nous les avons quand même examinées.

La période de révision de six mois leur a permis de faire cela. Il y a rejet des revendications lorsqu'il n'y a pas d'obligation légale; nous n'acceptons alors pas de les négocier.

**Le sénateur Dyck :** Pouvez-vous nous fournir une ventilation de certaines des anciennes revendications par rapport aux nouvelles? Combien de revendications déposées avant octobre 2008 ont fait l'objet d'une décision? Combien de revendications acceptées avant cette date et ayant fait l'objet de négociations ont été réglées?

**Le sénateur Hubley :** Vous avez dit que le tribunal travaille à élaborer ses règles de pratique et de procédure. Quels progrès ont été réalisés en consultation avec les Premières nations pour garantir que les protocoles, les exigences linguistiques et les valeurs culturelles des Premières nations y sont intégrés?

**M. Roy :** Malheureusement, nous ne disposons pas de ces renseignements. Vous devriez poser ces questions au tribunal. Comme je l'ai dit, nous gardons nos distances par rapport au tribunal. C'est un mécanisme d'appel de nos décisions et nous gardons par conséquent nos distances par rapport au tribunal. C'est une question que vous devriez peut-être poser au tribunal.

**Le sénateur Hubley :** Me dites-vous que ces enjeux ne sont pas importants dans vos travaux?

**M. Roy :** C'est très important. Nous travaillons étroitement avec les Premières nations, et leurs valeurs culturelles sont très importantes pour le ministère. Nous travaillons conjointement avec l'APN pour élaborer les initiatives. L'APN a eu l'occasion d'intervenir dans l'élaboration des initiatives et de l'influencer. Nous savons — et vous voudriez peut-être le demander au tribunal — que les juges ont aussi discuté avec l'APN. Il y a une personne au poste de greffier et d'administrateur général. Ils en ont donc discuté avec l'APN.

**Le sénateur Hubley :** Selon le rapport national sommaire sur l'état d'avancement des travaux, au 18 mars 2010, 1 456 revendications particulières avaient été déposées depuis 1970. Il y en avait 590 en cours, dont 172 en étaient à l'étape d'avis juridique, 131 faisaient l'objet de négociations actives, 331 avaient été réglées et 76 étaient devant les tribunaux. Il semble y avoir beaucoup d'étapes à franchir. S'il vous plaît, expliquez l'étape d'avis juridique.

**Mme Dupont :** Je vais vous expliquer les étapes. Lorsque la revendication est déposée, nos équipes de recherche l'examinent en fonction des normes minimales. Dans le cadre de l'ancienne

was a lot of data and information; boxes and CDs filled with information. Our staff and researchers would ensure that all of the appropriate information was included in the claim and send it on to the Department of Justice. Part of our streamlining exercise is that the researchers go through all the information and write up a summary for the Department of Justice, attaching all key documents that the Department of Justice may want to look at in considering the claims. That goes to the Department of Justice for review. The Department of Justice looks at the summary documents and all the appended documents, and evaluates the claims submission against legal principles. They inform us through a legal opinion whether or not there is an outstanding, lawful obligation on behalf of the federal Crown.

We divide the assessment process into three one-year segments. We take one year to research of the material, one year for the Department of Justice to do their research and formulate their legal evaluation of the file, and one year for us to review the legal opinion within our policy and make the recommendation to the minister for a response to the First Nation.

**Senator Hubley:** You have one year to research and to get all of the documentation in place, and then one year at the Department of Justice, and then one year to settle.

**Ms. Dupont:** We have broken it down that way to map out the work. Sometimes it does not take that long, but we look at the three years as our time frame, and we have been responding within the three years. The three years is our maximum. We have to estimate how much time all these files will take to go through the system for our planning purposes.

When a claim comes back with a decision from the Department of Justice, we look at that decision and review it with the initial documents. We develop the documents that will be put forward to the minister for recommendation, process the claim through the department and then submit it to the minister for his ultimate approval.

**The Chair:** Do we share information with First Nations? Traditionally, your department kept its information to itself and as a result, caused duplication of research. Has this problem been rectified, and how?

**Ms. Dupont:** Previously, they would submit information, and then either we would do research or the First Nation would do supplementary research, and then we would meet again and compare our research, which caused the ballooning of the time to look at the claim. Now, because we have outlined the minimum standards, the First Nation knows exactly what information we look at. We do an early assessment of their claim to ensure they meet the minimum standards. If there is information missing, they will go out and, if they need to, do their own research. When we review the file, if we find information that might be pertinent to the First Nation, we send it to them. We copy them on the information and say, "We found this; this is the information." If the First Nation chooses to add it because the information might

procédure, lorsqu'une revendication était déposée, il y avait beaucoup de données et de renseignements : des boîtes et des CD remplis d'information. Notre personnel et nos chercheurs s'assuraient que toute l'information appropriée accompagnait la revendication et l'envoyaient au ministère de la Justice. Dans le cadre de notre exercice de rationalisation, les chercheurs examinent toute l'information et écrivent un résumé pour le ministère de la Justice, joignant tous les documents-clés que le ministère de la Justice aimerait peut-être consulter pour l'examen des revendications. Le tout prend la direction du ministère de la Justice pour examen. Le ministère de la Justice regarde le résumé des documents et tous les documents joints, et évalue la demande par rapport aux principes juridiques. Le ministère nous indique au moyen d'un avis juridique s'il y a une obligation légale non réglée au nom de la Couronne fédérale.

Le processus d'évaluation se divise en trois segments d'un an. Nous avons un an pour faire des recherches dans les documents. Ensuite, le ministère de la Justice a aussi un an pour effectuer ses recherches et fournir son évaluation juridique du dossier. Enfin, nous avons une dernière année pour examiner l'avis juridique dans le cadre de notre politique et présenter au ministre une recommandation concernant la réponse à donner à la Première nation.

**Le sénateur Hubley :** Il y a un an pour effectuer des recherches et obtenir tous les documents nécessaires, un an au ministère de la Justice, puis un an pour le règlement de la revendication.

**Mme Dupont :** Nous avons divisé le processus ainsi pour organiser les travaux. Parfois, ce n'est pas aussi long, mais nous avons un délai de trois ans et nous répondons en trois ans. C'est notre délai maximum. À des fins de planification, nous devons évaluer combien de temps il faut pour que l'ensemble de ces dossiers franchisse toutes les étapes du processus.

Quand le ministère de la Justice nous fait part de sa décision quant à une revendication, nous examinons cette décision et les documents initiaux. Nous préparons les documents pour la recommandation au ministre, nous traitons la revendication par l'intermédiaire du ministère, puis nous la remettons au ministre pour approbation finale.

**Le président :** Échangeons-nous de l'information avec les Premières nations? Auparavant, votre ministère gardait ces renseignements pour lui-même, ce qui entraînait le chevauchement des recherches. Ce problème a-t-il été corrigé? Si c'est le cas, de quelle manière?

**Mme Dupont :** Auparavant, la Première nation nous transmettait des renseignements, puis nous faisons des recherches complémentaires ou la Première nation s'acquittait de cette tâche. Ensuite, nous nous rencontrons de nouveau pour comparer nos recherches, ce qui augmentait la durée de l'examen de la revendication. Depuis que nous avons défini les normes minimales, la Première nation sait exactement quels renseignements nous examinons. Nous évaluons rapidement la revendication pour nous assurer qu'elle respecte les normes minimales. S'il manque de l'information, la Première nation les ajoute et effectue ses propres recherches si nécessaire. À l'examen du dossier, si nous trouvons des renseignements qui pourraient être pertinents pour la Première nation, nous lui transmettons



help their claim, they retrieve their claim from the department, add the information and then resubmit it to us with the additional information. There is no longer a back and forth and a comparing and doing extra research.

**Mr. Roy:** First Nations can go to the website, look at their claim and get access to all of the information we have on the program. It is a public site. We have the statistics there, and people can even find out about their specific claim through the website. The information is available on the web.

**Senator Poirier:** Has the three years within the department for your evaluation always been in place, or has that specifically been implemented since the tribunal come into existence?

**Mr. Roy:** It was established with the new initiative. Before that, we did not have a time limit. We had some files that took six, seven or eight years to evaluate. Right now, we have a maximum of three years. As Ms. Dupont said, we are trying, when possible, to shorten the procedure. We do not necessarily take the three years.

**Senator Poirier:** When this three-year rule came into effect, how many outstanding claims automatically became a priority to deal with in that three-year frame before you looked at any new claims? How many outstanding claims were there?

**Ms. Dupont:** There were over 700 claims in the inventory. Of those claims, the clock started on October 16, 2008, with the coming into force of the act.

**Senator Poirier:** Of those 700 claims, how many are pending? How many claims are waiting to go to the tribunal?

**Ms. Dupont:** We are still within the three-year time limit. The act states that the minister must render a decision within three years, so October 16, 2011, is the deadline when the First Nation can go to the tribunal. However, given the current progress, we will have treated all those claims before the three-year process has been completed. It was all part of the backlog plan. Our work continues to be the negotiation of the settlement of the claims that we have, not to move the backlog of the inventory over to the tribunal. By 2011, by the act, we will have treated the claims that have been in the inventory for the three years.

**Senator Poirier:** Are you telling me that not one of the 700 claims has been completed in less than three years?

**Ms. Dupont:** No, we have rendered many decisions on those claims.

**Senator Poirier:** That is what I was asking. On how many of those claims has a decision been rendered?

**Ms. Dupont:** I will have to get back to you with the numbers.

l'information trouvée et lui signalons que c'est ce que nous avons trouvé. La Première nation peut choisir d'ajouter ces renseignements à la revendication s'ils peuvent lui être utiles. Dans ce cas, elle peut récupérer sa revendication auprès du ministère et nous la renvoyer avec les renseignements supplémentaires. Il n'y a plus de jeux de navettes, de comparaisons et de recherches supplémentaires.

**M. Roy :** Les Premières nations peuvent consulter le site web pour voir leur revendication et avoir accès à tous les renseignements que nous avons sur le programme. Il s'agit d'un site public où figurent les données. Les gens peuvent même y trouver des renseignements sur leur revendication particulière. L'information est disponible sur le web.

**Le sénateur Poirier :** Le délai de trois ans pour l'évaluation a-t-il toujours été en place au ministère, ou est-ce que cette mesure a été mise en œuvre précisément depuis la création du tribunal?

**M. Roy :** Le délai a été établi dans le cadre de la nouvelle initiative. Auparavant, nous n'avions pas d'échéancier. Il a fallu six, sept ou huit ans pour évaluer certains dossiers. Actuellement, le maximum est de trois ans. Comme Mme Dupont l'a dit, nous essayons de raccourcir la procédure quand c'est possible. Il ne nous faut pas nécessairement trois ans.

**Le sénateur Poirier :** Lorsque ce délai est entré en vigueur, combien de revendications en souffrance sont automatiquement devenues une priorité à traiter en trois ans avant de vous pencher sur les nouvelles revendications? Combien y avait-il de revendications en suspens?

**Mme Dupont :** Nous en avions plus de 700. C'est depuis le 16 octobre 2008, date d'entrée en vigueur de la loi, que le délai s'applique pour ces revendications.

**Le sénateur Poirier :** Sur ces 700 revendications, combien sont en suspens? Combien de revendications attendent d'être portées devant le tribunal?

**Mme Dupont :** Le délai de trois ans est toujours en cours. La loi stipule que le ministre doit rendre une décision en l'espace de trois ans. Ainsi, la Première nation a jusqu'au 16 octobre 2011 pour se présenter devant le tribunal. Cependant, étant donné les progrès actuels, nous aurons réglé toutes les revendications avant la fin du processus de trois ans. Cela faisait partie du plan d'élimination de l'arriéré. Notre travail continue d'être la négociation du règlement des revendications que nous avons pour éviter d'entraîner l'arriéré actuel au tribunal. D'ici 2011, comme le prévoit la loi, nous aurons traité les revendications qui devaient être étudiées au cours des trois ans.

**Le sénateur Poirier :** Êtes-vous en train de me dire qu'aucune des 700 revendications n'a fait l'objet d'un règlement en moins de trois ans?

**Mme Dupont :** Non. Nous avons rendu de nombreuses décisions à leur égard.

**Le sénateur Poirier :** C'est ce que je veux savoir. Pour combien de revendications une décision a-t-elle été rendue?

**Mme Dupont :** Je vais devoir vous transmettre les données plus tard.



**Senator Poirier:** How many new claims have come in since the act has been put in place?

**Mr. Roy:** There have been 70 new claims.

**Senator Poirier:** When a claim is completed, the decision will either be in favour of or against the First Nation. At that point, the First Nation is advised of the results of the claim. You said many of them at that point decide to accept the government's decision, even if they disagree. Am I right?

**Mr. Roy:** Yes.

**Senator Poirier:** In that letter that goes back to them, is there an explanation of what they can do if they are not okay with it, advising that they can go to the tribunal.

**Mr. Roy:** Yes.

**Senator Poirier:** If the First Nation is not happy with the decision, do they have 30 days, 60 days, one year to report or go to the tribunal to have it looked at it again.

**Mr. Roy:** There is no time frame. That decision belongs to them.

**Senator Poirier:** As we are speaking today, do you have any idea of how many possible appeals or requests are outstanding, awaiting the tribunal's regulations, rules and standards?

**Mr. Roy:** Based on our information there are five claims requests.

**Senator Poirier:** Five claimants have made that request?

**Mr. Roy:** Yes.

**Senator Poirier:** The tribunal's ruling on the act is final, from my understanding.

**Mr. Roy:** Yes, it is.

**The Chair:** The tribunal does not deal with claims over \$150 million. How are these being handled now?

**Mr. Roy:** They are being handled through cabinet. The tribunal has no jurisdiction for the claims over \$150 million. The only way to deal with such claims is through a mandate from cabinet, or the regular court system, if the First Nation decides to go that route.

**The Chair:** I wish to clarify something. Besides receiving a letter from the minister rejecting a claim, are there any other means a First Nation can refer the claim to the tribunal, or does it have to be rejected by the minister?

**Mr. Roy:** At the first stage, it must be rejected by the department before they can go to the tribunal for validation.

**The Chair:** There is a question as to whether this can be a delaying process as well. How quickly after a decision is a letter sent to the First Nation?

Here is what I am getting at: Mr. Roy and Ms. Dupont, the government designed this particular initiative to expedite the process. For some odd reason, some of us have the

**Le sénateur Poirier :** Combien de nouvelles revendications ont été déposées depuis l'entrée en vigueur de la loi?

**M. Roy :** Nous avons reçu 70 nouvelles revendications.

**Le sénateur Poirier :** Lorsque l'examen d'une revendication est terminé, la décision est en faveur ou contre la Première nation. À ce stade-là, on informe la Première nation des résultats de la revendication. Vous dites que beaucoup de bandes acceptent la décision du gouvernement, même si elles sont en désaccord. Est-ce exact?

**M. Roy :** Oui.

**Le sénateur Poirier :** Cette lettre qui leur est envoyée explique-t-elle qu'elles peuvent avoir recours au tribunal si elles sont en désaccord?

**M. Roy :** Oui.

**Le sénateur Poirier :** Si la Première nation n'est pas satisfaite de la décision, est-ce qu'elle a un délai de 30 jours, 60 jours ou un an pour demander un deuxième examen au tribunal?

**M. Roy :** Il n'y a pas de délai. La décision revient à la Première nation.

**Le sénateur Poirier :** Avez-vous une idée du nombre d'appels ou de demandes possibles qui sont actuellement en attente des règlements, des règles et des normes du tribunal?

**M. Roy :** D'après nos renseignements, il y en a cinq.

**Le sénateur Poirier :** Cinq groupes de requérants en ont fait la demande?

**M. Roy :** Oui.

**Le sénateur Poirier :** D'après ce que je comprends, la décision du tribunal est sans appel.

**M. Roy :** C'est exact.

**Le président :** Le tribunal ne traite pas les revendications dépassant 150 millions de dollars. Comment sont-elles traitées actuellement?

**M. Roy :** C'est le Cabinet qui s'en occupe. Le tribunal n'a pas compétence en ce qui concerne les revendications de plus de 150 millions de dollars. On ne peut traiter ces revendications que par un mandat du Cabinet, ou en ayant recours à l'appareil judiciaire normal, si la Première nation décide de procéder ainsi.

**Le président :** J'aimerais avoir une précision. Les Premières nations ont-elles d'autres moyens de porter la revendication devant le tribunal, ou faut-il absolument que le ministre la rejette?

**M. Roy :** À la première étape, le ministère doit la rejeter avant qu'elles puissent se présenter devant le tribunal pour validation.

**Le président :** Je me demande si cela peut également être un procédé dilatoire. Après une décision, la lettre est envoyée en combien de temps à la Première nation?

Voici où je veux en venir : monsieur Roy, madame Dupont, le gouvernement a conçu cette initiative particulière en vue d'accélérer le processus. Pour une raison qui nous échappe,

feeling — maybe incorrectly — that things are not going as expeditiously as they possibly could. Correct me if I am wrong. Maybe you could clarify.

**Mr. Roy:** As Ms. Dupont said, we had more than 700 claims in the backlog. We have a plan to address those claims within the three years because we have no choice; that is in the current legislation. We have three years. We are in line to address those 700 claims within the three years.

There is no delay, or any kind of theory of delay, here. Decisions are being rendered. It is not for anyone to delay the process because we have to go to court, in front of the tribunal in some cases: First Nations may decide to appeal the decision from the minister or go to the court for a decision on the negotiations if they feel there is no way that we can get a settlement.

That system is in place. We are in line right now to deal with over 700 claims which were in the backlog.

There is no strategy here. It is just a matter of getting the machine moving forward. It is working well right now.

**Senator Poirier:** Is all of the information that has been looked at in the three years, which has been brought to the department by the First Nations, as well as all the research the department has made, given to the tribunal so they have it to start off, or do they start from scratch?

**Mr. Roy:** I think the information is transferred.

**Ms. Dupont:** If the claim filed with the minister, the claim is transferred to the tribunal.

[Translation]

**Senator Brazeau:** The statistics for the last two years show some progress: more claims have been completed and there are fewer in the inventory. That is not a problem.

During your presentation, you talked about progress in terms of the ways in which the processing of claims is being improved, such as the finalization of regulations and better access to mediation services.

Given that this is a joint initiative between Canada and the Assembly of First Nations, and between the Assembly of First Nations and the communities, do they share your opinion about the progress where regulations have been finalized, or do they say that there are more improvements to be made in the processing of these claims?

**Mr. Roy:** The communities with whom we have agreements, with whom we have concluded negotiations, will tell you that it is very positive. They have an agreement with Canada. As for the communities with whom we are still in negotiation, I must admit that some find that we are moving a little too quickly and that we are a little too aggressive in our approach to the negotiations. We have to deliver the goods in three years and we are pushing the communities. So not everyone is completely satisfied in that aspect.

certain d'entre nous ont — peut-être à tort — l'impression que les choses ne vont pas aussi rapidement qu'elles le pourraient. Corrigez-moi si je me trompe. Pourriez-vous clarifier la situation?

**M. Roy :** Comme l'a dit Mme Dupont, nous avions un arriéré de plus de 700 revendications. Nous avons un plan pour régler ces revendications en trois ans parce que nous n'avons pas le choix; c'est prévu par la loi actuelle. Nous avons trois ans. Nous mettons tout en œuvre pour traiter ces 700 revendications en trois ans.

Il n'y a pas de retard ou de retard hypothétique. Des décisions sont rendues. Il n'est pas dans l'intérêt de quiconque de retarder le processus parce que nous devons nous présenter devant le tribunal dans certains cas. De fait, les Premières nations peuvent décider de porter la décision du ministre en appel ou, si elles estiment que les négociations n'aboutiront en aucun cas à un règlement, demander au tribunal de rendre une décision.

Ce système est en place. Actuellement, nous sommes en voie de traiter un arriéré de plus de 700 revendications.

Ce n'est pas une question de stratégie. Il faut simplement faire marche avant. Pour l'instant, nous sommes sur la bonne voie.

**Le sénateur Poirier :** Est-ce que vous transmettez au tribunal tous les renseignements que vous ont fournis les Premières nations et que vous avez examinés au cours des trois années, ainsi que toutes les recherches du ministère, de sorte qu'il peut se baser sur ces documents, ou repart-il à zéro?

**M. Roy :** Je crois qu'on lui transfère l'information.

**Mme Dupont :** Si la revendication est déposée auprès du ministre, elle est transférée au tribunal.

[Français]

**Le sénateur Brazeau :** Les statistiques des deux dernières années démontrent un progrès : plus de réclamations ou de revendications ont été conclues et la réserve a diminué. Il n'y a pas de problème.

Lors de votre présentation, vous avez parlé du progrès en termes de mesures pour l'amélioration du processus de traitement des revendications, de la finalisation des règlements et de l'accès à de meilleurs services de médiation.

Étant donné qu'il s'agit d'une initiative prise entre le Canada et l'Assemblée des Premières Nations, l'Assemblée des Premières Nations et les communautés, où il y a eu des finalisations de règlement, partagent-elles votre opinion sur le progrès ou disent-elles qu'il y a plus de choses à améliorer en termes du traitement de ces revendications?

**M. Roy :** Les communautés avec lesquelles nous avons une entente, avec lesquelles nous avons conclu une négociation, vous diront que c'est très positif. Elles ont une entente avec le Canada. Pour les communautés avec lesquelles nous sommes en négociation, je dois admettre que certaines trouvent que nous allons un peu trop vite et nous trouvent un peu trop agressifs dans notre approche. Nous devons répondre au délai de trois ans pour livrer la marchandise et nous poussons sur les communautés. Donc, de ce côté, il n'y a pas une satisfaction totale de tout le monde.

Our aboriginal partners found the process of appointing judges to be a long one. The process was under the jurisdiction of the Minister of Justice and it took a long time. The judges are now in place.

We are in regular talks with the Assembly of First Nations with regard to the evolution and we are currently working with them on mediation. The Assembly of First Nations sees things somewhat differently. They would have preferred to see mediation done through a structure independent of the tribunal. Canada decided to have a list of private sector mediators, accepted by all parties, who can be consulted when mediation is needed, rather than a structure that would come with its own costs and administration.

**Senator Brazeau:** As I said earlier, given that this is a joint initiative and a joint process between the Assembly of First Nations and Canada, I would be concerned to hear the department tell us that there is progress like never before and to hear the Assembly of First Nations tell us the opposite. That is why I asked you the question. I wanted to make sure that we are on the same wavelength.

[English]

**The Chair:** Mr. Roy, I have been handed a fact sheet that states that 50 per cent the specific claims are in British Columbia. This is a bit of a homeward question, seeing as I am from British Columbia. The fact sheet was released on March 18, 2010. It shows that these claims were settled before the legislation was enacted. There is only one after that point.

Is this an accurate list? Maybe I can show you the list later and you can get back to me on this.

**Mr. Roy:** We have settled more than one claim in British Columbia since the initiative has been launched. That is the place we have more settlements than any place else because of the number of settlements. In British Columbia, they are usually smaller claims in terms of value, but not significance. They move quite quickly in the system. We have a lot more than one claim in British Columbia.

**The Chair:** I will show you this before you leave and possibly the department can get back to us.

**Mr. Roy:** Ms. Dupont said 28 claims have been settled since 2007.

**The Chair:** There have been 28 settlements since what date?

**Ms. Dupont:** In 2007-08, we settled 28 claims in British Columbia alone.

**The Chair:** After September 4, 2008, it shows just one on this document. I will not belabour the point; we will seek clarification.

Les partenaires autochtones ont trouvé le délai long en ce qui concerne la nomination d'un juge. Il s'agit d'un processus long sous la juridiction du ministre de la Justice. Maintenant, des juges sont en place.

Nous sommes en pourparlers avec l'Assemblée des Premières Nations de façon régulière à propos de l'évolution et nous travaillons présentement avec eux à la médiation. L'Assemblée des Premières Nations n'aurait pas le même son de cloche. Ils auraient aimé voir l'établissement d'une structure indépendante du tribunal pour la médiation. Le Canada a décidé d'avoir une liste de médiateurs dans le secteur privé, acceptée par toutes les parties, à laquelle on peut se référer lorsqu'on aura besoin d'une médiation au lieu d'établir une structure qui entraînerait des coûts et de l'administration.

**Le sénateur Brazeau :** Comme je l'ai mentionné plus tôt, étant donné qu'il s'agit d'une initiative et d'un processus conjoint entre l'Assemblée des Premières Nations et le Canada, je serais inquiet d'entendre le ministère nous dire qu'il y a du progrès comme jamais auparavant, et d'entendre l'Assemblée des Premières Nations nous dire le contraire. Voilà la raison pour laquelle je vous ai posé cette question. Je voulais m'assurer que nous étions sur la même longueur d'onde.

[Traduction]

**Le président :** Monsieur Roy, on m'a remis une fiche de renseignements qui indique que 50 p. 100 des revendications particulières sont en Colombie-Britannique. Je vous pose cette question parce que je suis originaire de cette province. La fiche a été publiée le 18 mars 2010. Il semble que ces revendications aient fait l'objet d'un règlement avant l'adoption de la loi. Il y a seulement eu un règlement par la suite.

Cette liste est-elle à jour? Je pourrais vous la montrer tout à l'heure, et vous pourriez me revenir là-dessus plus tard.

**M. Roy :** Nous avons fait le règlement de plusieurs revendications en Colombie-Britannique depuis le lancement de l'initiative. Il y a eu plus de règlements à cet endroit que n'importe où ailleurs en raison du nombre de bandes qui y ont élu domicile. En Colombie-Britannique, les revendications sont généralement plus petites sur le plan de la valeur, mais pas sur le plan de l'importance. Elles sont très vite réglées. Nous avons beaucoup plus qu'une seule revendication en Colombie-Britannique.

**Le président :** Je vais vous la montrer avant que vous partiez, et le ministère pourrait nous revenir là-dessus.

**M. Roy :** Mme Dupont dit que 28 revendications ont fait l'objet d'un règlement depuis 2007.

**Le président :** Il y a eu 28 règlements depuis cette date?

**Mme Dupont :** En 2007-2008, juste en Colombie-Britannique, 28 revendications ont fait l'objet d'un règlement.

**Le président :** Sur ce document, il n'y en a qu'une seule après le 4 septembre 2008. Je ne vais pas insister sur ce point. Nous allons demander des précisions.



If there are no further questions, I would like to thank Mr. Roy and Ms. Dupont for coming here this morning and enlightening us on the evolution of the process in regards to specific claims. You have been asked some questions for which you have undertaken to get back to us. I am sure you will follow up with written answers.

Is there any other business? If there is no other business, we are adjourned until tomorrow at 6:45 p.m. Thank you.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, March 24, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:50 p.m. to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Métis peoples, and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: perspectives on the Gitksan Alternative Governance Model).

**Senator Gerry St. Germain** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good evening. I would like to welcome all honourable senators, members of the public and all viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or on the web.

I am Senator St. Germain, from British Columbia. I have the honour and privilege of chairing this committee.

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada, generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types that touch on matters of concern to First Nations, Métis and Inuit.

The purpose of tonight's meeting is to hear evidence on a matter involving the Gitksan Nation. The traditional territory of the Gitksan Nation encompasses approximately 33,000 square kilometres in Northwestern British Columbia, along the upper reaches of the Skeena and Nass rivers. The population comprises approximately 13,000 members. The traditional governance system of the Gitksan remains very strong. Alongside this traditional system exists a band council system.

Members will recall that last December we heard from witnesses from the Gitksan Treaty Society who spoke to us about their Gitksan alternative governance model. Their proposal would remove the Gitksan from the Indian Act and eliminate registered Indian status, reserve land basis and the Indian Act government. The proposal, which falls outside the standard treaty model, has attracted national attention, to say the least.

The purpose of today's meeting is to obtain a briefing concerning the alternative governance model by those who are critical of the proposal advanced by the Gitksan Treaty Society.

S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais remercier M. Roy et Mme Dupont d'avoir été des nôtres aujourd'hui et de nous avoir éclairés sur les progrès du processus relatif aux revendications particulières. Nous vous avons posé quelques questions sur lesquelles vous avez entrepris de nous revenir. Je suis certain que vous assurerez un suivi en fournissant des réponses écrites.

Y a-t-il d'autres points à ajouter? S'il n'y a rien d'autre, nous reprendrons nos travaux à 18 h 45 demain. Je vous remercie.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 24 mars 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 50, pour examiner les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (sujet : regard sur le modèle de gouvernance différent des Gitksans).

**Le sénateur Gerry St. Germain** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonsoir. Je souhaite la bienvenue à tous les honorables sénateurs, au public et aux téléspectateurs des quatre coins du Canada qui suivent les délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur le web.

Je suis le sénateur Gerry St. Germain, de la Colombie-Britannique, et j'ai l'honneur de présider ce comité.

Le comité a pour mandat d'examiner les projets de loi et les questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. Ce mandat donne au comité le pouvoir très large d'étudier diverses questions d'intérêt pour les Premières nations, les Métis et les Inuits.

Nous sommes réunis ce soir pour entendre des témoignages qui concernent la nation Gitksan. Le territoire traditionnel de la nation Gitksan s'étend sur environ 33 000 kilomètres carrés, dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique, sur le cours supérieur des rivières Skeena et Nass. Sa population compte quelque 13 000 personnes. Le système traditionnel de gouvernance des Gitksans demeure très solide, et on trouve, avec ce régime traditionnel, le système de conseils de bande.

Les membres du comité se rappelleront que, en décembre dernier, nous avons entendu des témoins de la Gitksan Treaty Society qui nous ont entretenus du modèle de gouvernance différent des Gitksans. Leur proposition tend à soustraire les Gitksans à l'application de la Loi sur les Indiens et à éliminer le statut d'Indien inscrit, les terres de réserve et le gouvernement sous le régime de la Loi sur les Indiens. La proposition, qui est fort différente du modèle normal des traités, a mobilisé une attention nationale, pour dire le moins.

Au cours de la réunion d'aujourd'hui, nous aurons droit à une séance d'information sur le modèle de gouvernance différent de la part de ceux qui critiquent la proposition mise en avant par la Gitksan Treaty Society.

[Translation]

Before we hear our witnesses, I will introduce if I may the committee members who are here.

[English]

On my left, we have Senator Joyce Fairbairn, Senator Larry Campbell from British Columbia, and Senator Jacques Demers from the Province of Quebec. On my right is Senator Dennis Patterson from Nunavut, Senator Carolyn Stewart Olsen from New Brunswick, Senator Rose-May Poirier from New Brunswick, and Senator Nancy Greene Raine from British Columbia.

Members of the committee, please help me in welcoming our witnesses and guests here tonight. We have Chief Marjorie McRae, from the Gitanmaax Band Council and Director of the Gitksan Government Commission. With her is Geraldine McDougall, Gitksan Hereditary Chief Spookw.

Chief McRae, if you have a presentation, please be so kind as to give it. It will be followed by questions from senators, if you agree to that. We would like you to keep your presentation as tight as possible — 10 minutes or so — to give more time for senators to ask pertinent questions.

**Marjorie McRae, Chief, Director, Gitksan Government Commission, Gitanmaax Band Council:** Thank you.

*[The witness spoke in her native language.]*

First, I want to acknowledge the First Nations who are the traditional owners of this particular territory we are meeting on. I want to thank them for opening their territory for us to be here to speak to this Senate committee this evening. I also want to thank the Senate for the time that you have permitted for both Ms. McDougall and I to share with you some of the concerns and issues that we have within the Gitksan territories surrounding the alternative governance.

I am the Chief Councillor for the community of Gitanmaax. We are one of the largest First Nation communities in Northwestern British Columbia. I have roughly 2,200 registered band members I am responsible for. For the purposes of the presentation this evening, I am also representing the communities of Glen Vowell, Kispiox, Gitwangak and the Gitksan local services.

I am a member of the Gitksan Government Commission. We are a four-member band, and we are the group that holds the agreement with the Department of Indian and Northern Affairs for programs and services to all of our community members.

We understand that examinations of Canada's constitutional, treaty, policy and legal responsibilities to First Nations are currently underway. We are here today to give you the perspective of the Gitksan people on Canada's obligations and its failure to honour these obligations while engaging in treaty negotiations. I

[Français]

Avant d'entendre nos témoins, permettez-moi de vous présenter les membres du comité qui sont présents.

[Traduction]

À ma gauche, le sénateur Joyce Fairbairn, le sénateur Larry Campbell, de la Colombie-Britannique, et le sénateur Jacques Demers, du Québec. À ma droite, le sénateur Dennis Patterson, du Nunavut, le sénateur Carolyn Stewart Olsen, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Rose-May Poirier, de la même province, et le sénateur Nancy Greene Raine, de la Colombie-Britannique.

J'invite les membres du comité à se joindre à moi pour souhaiter la bienvenue aux témoins et invitées de ce soir. Nous accueillons le chef Marjorie McRae, du Conseil de bande de Gitanmaax et directrice de la Commission gouvernementale Gitksan. Elle est accompagnée de Geraldine McDougall, chef héréditaire gitksan, Spookw.

Chef McRae, si vous avez un exposé à présenter, ayez l'obligeance de vous exécuter. Les questions des sénateurs viendront ensuite, si cela vous convient. Nous vous demandons de condenser votre exposé le plus possible, peut-être en le limitant à une dizaine de minutes, pour que les sénateurs aient plus de temps pour poser des questions pertinentes.

**Marjorie McRae, Chef, directrice, Commission gouvernementale Gitksan, Conseil de bande de Gitanmaax :** Merci.

*[Le témoin s'exprime dans sa langue autochtone.]*

D'abord, je tiens à saluer les Premières nations qui sont les propriétaires traditionnels du territoire où nous sommes réunis. Je les remercie de nous avoir ouvert leur territoire pour que nous puissions venir ici nous adresser au comité sénatorial ce soir. Je veux également remercier le Sénat du temps qu'il nous a accordé, à Mme McDougall et à moi, pour lui parler de certaines des préoccupations et des difficultés que nous éprouvons, dans les territoires des Gitksans, au sujet du modèle de gouvernance différent.

Je suis la conseillère principale de la collectivité de Gitanmaax. Nous sommes l'une des collectivités des Premières nations les plus importantes du nord-ouest de la Colombie-Britannique. Je suis responsable d'environ 2 200 membres inscrits de la bande. En faisant mon exposé ce soir, je représente également les collectivités de Glen Vowell, de Kispiox et de Gitwangak, ainsi que les services locaux des Gitksans.

Je suis membre de la Commission gouvernementale Gitksan. Nous sommes un groupe de quatre membres, et c'est nous qui avons un accord avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien portant sur les programmes et services destinés à tous les membres de notre collectivité.

Nous croyons comprendre que l'étude des responsabilités du Canada envers les Premières nations est actuellement en cours : responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, juridiques ou découlant de politiques. Nous comparaissons aujourd'hui pour vous donner le point de vue des Gitksans sur les obligations du



am speaking more specifically about the Gitksan alternative governance model.

The Gitksan alternative governance model was tabled with both levels of government in May, I believe. That document was brought to the attention of the Gitksan Government Commission in July. Shortly after, we had a legal analysis conducted on that document, and we asked the lawyers to examine the implications of that model for our grassroots people.

After that work was concluded, we started to have community meetings. We thought it was very important that our membership be advised and informed of what was being negotiated on their behalf. On a couple of occasions, we invited the Gitksan Treaty Society, GTS, as well as the B.C. Treaty Commission, BCTC, to come to our public meetings.

We were never successful in having a public debate on the issue, because at any given meeting either BCTC or the GTS would not be able to be there. For information sharing and getting information out to the community members, we largely depended on face-to-face meetings in the community. We also put all the information on the Gitanmaax website, and then we also did mail-outs to all the off-reserve constituents.

Within the Gitksan territories, we were very prosperous several years ago when we relied on the fishing and forest industries. However, over the years our economy, as you might know, has been very depressed. In the majority of our communities, we have 85 per cent to 90 per cent unemployment. You are probably also aware of the social challenges we have had over the past two years with our high suicide rates. On a continual basis we are dealing with social problems.

The message that has been shared with us, with respect to the alternative governance model, is that this will change our lives and it will change our lives for the good. We are here this evening to let the Senate know that we do not agree with that sentiment.

When the GTS did a presentation here in December, I had the good fortune of reviewing and critiquing the transcript where they mentioned they had overwhelming support for alternative governance. That is not true. I have documentation to prove that "overwhelming support" is not accurate.

With respect to each of the band councils that I spoke of earlier, we have all submitted band council resolutions to Indian and Northern Affairs Canada, INAC. Four years ago, under the Indian Act regulations, Gitanmaax held a referendum. In the referendum, 69 per cent of those band members who voted, voted against the Gitksan Treaty Society representing our interests, and they also voted against the treaty concept completely.

Over the past few years, my band council has tried very hard to get the ear of government to hear what we have to say concerning the whole treaty process. Unfortunately, we have fallen on deaf ears.

Canada et ses manquements à ces obligations dans les négociations de traité. Je veux parler plus particulièrement du modèle de gouvernance différent des Gitksans.

Le modèle de gouvernance différent des Gitksans a été remis aux deux ordres de gouvernement en mai, je crois. Ce document a été porté à l'attention de la Commission gouvernementale Gitksan en juillet. Peu après, nous avons commandé une analyse juridique de ce document et demandé aux juristes d'étudier les conséquences de ce modèle pour les gens de la base.

Ce travail une fois terminé, nous avons commencé à tenir des assemblées publiques. Il nous a semblé très important que nos membres soient informés de ce qu'on négociait en leur nom. Une ou deux fois, nous avons invité la Gitksan Treaty Society, la GTS, et la Commission des traités de la Colombie-Britannique, la CTCB, à participer à nos assemblées publiques.

Nous n'avons jamais réussi à obtenir un débat public sur la question parce que, à chaque assemblée, l'une ou l'autre, la CTCB ou la GTS, ne pouvait être présente. Pour mettre l'information en commun et la communiquer aux membres de la collectivité, nous devions en grande partie recourir à des rencontres directes. Nous avons également placé toute l'information sur le site web de Gitanmaax, et puis nous avons fait des envois postaux pour informer tous nos électeurs qui habitent hors des réserves.

Dans les territoires des Gitksans, nous avons connu une grande prospérité il y a plusieurs années, à l'époque où nous pouvions nous appuyer sur les secteurs de la pêche et de l'exploitation forestière. Avec les années, toutefois, notre économie est tombée dans un profond marasme, comme vous le savez peut-être. Dans la majorité de nos localités, le chômage varie de 85 à 90 p. 100. Vous êtes probablement au courant aussi des difficultés d'ordre social que nous avons éprouvées ces deux dernières années, avec des taux de suicide élevés. Nous devons continuellement affronter des problèmes sociaux.

Le message qui nous a été adressé, en ce qui concerne le modèle de gouvernance différent, c'est qu'il changera nos vies, et qu'il les changera pour le mieux. Nous comparaissons ce soir pour dire que nous ne partageons pas cette opinion.

Lorsque la GTS a fait une présentation ici en décembre, j'ai eu la chance d'examiner et de critiquer la transcription du témoignage. Les témoins ont dit avoir un appui massif pour le modèle de gouvernance différent. Ce n'est pas vrai. J'ai des documents qui prouvent qu'il n'existe pas d'« appui massif ».

Chacun des conseils de bande dont j'ai parlé tout à l'heure a présenté une résolution à Affaires indiennes et du Nord Canada, AINC. Il y a quatre ans, aux termes du règlement d'application de la Loi sur les Indiens, Gitanmaax a tenu un référendum, et 69 p. 100 des membres de la bande qui ont participé ont voté contre la Gitksan Treaty Society comme représentante de nos intérêts, et ils se sont également prononcés contre toute l'idée de traité.

Depuis quelques années, mon conseil de bande essaie très fort d'obtenir l'attention du gouvernement pour lui faire savoir ce que nous pensons de tout le processus des traités. Malheureusement, nos appels sont tombés dans l'oreille d'un sourd.



With respect to the referendum, we sent all our documentation off to INAC. A week or two later, they shipped everything back to my band saying there was a process in place and the hereditary chiefs were in charge of the treaty. We were not very pleased with the results of our efforts.

Over the past few months, we have felt no other recourse but to move into litigation. I believe GTS spoke about that in December. The unfortunate reality is that if we had some commitment or some level of comfort from all levels of government that we would not lose what we currently have, we would not move into litigation. It is a total waste of money. It is money that could more wisely be used in our communities to develop and create opportunities for our people.

Given that we live in Northwestern B.C., we are isolated and remote. Therefore, in many cases it is our responsibility to create those opportunities for our people. Personally, I have the good fortune of being in the education field; that is my background. I have worked in that field for over 21 years. Not only am I involved in politics, but I am also a front-line worker, and I deal with young people every day. I deal with suicide, I deal with poverty, and I deal with homelessness on a daily basis.

As I said earlier, I look at myself as being quite fortunate because I am able to deal with both of those sectors as best I can. When I have been given marching orders by the membership by way of a motion that I am to do whatever I can to prevent the alternative governance from becoming a reality, then that is what I have to do.

My community band council is very proactive. We have quarterly meetings with our membership; we have an active website; we have newsletters; we engage our off-reserve membership wherever possible in decision making; and we are open and transparent. On a number of occasions, INAC has used Gitanmaax as a best practices site. I take great pride in knowing that we are open and transparent and try to get feedback from our band members.

With regard to alternative governance, some of the big concerns my members have is the loss of their status, the loss of reserve lands and the loss of the bare bones safety net that we call the Indian Act. I would be the first to admit that there are challenges and problems with the Indian Act. I would be the first to admit that there are challenges and problems with reserve life. However, I also believe that we all need to collectively work together to improve on those situations. I do not believe that we need to throw things out. I think that things can be negotiated. I think that options can be examined with our people that will be best suited for our communities and in meeting the needs of our people back home.

With that, I will allow a bit of time to talk about the traditional aspect of the process, because the GTS says they are utilizing the hereditary structure and system to represent us.

Quant au référendum, nous avons envoyé toute notre documentation à AINC. Une semaine ou deux plus tard, il a tout renvoyé à ma bande, répondant qu'il y avait un mécanisme en place, et que les chefs héréditaires étaient responsables du traité. Nous n'avons pas été très heureux des résultats de nos efforts.

Depuis quelques mois, nous estimons n'avoir d'autre recours que la voie judiciaire. Je crois que la GTS en a parlé en décembre. Ce qui est regrettable, c'est que, si nous obtenions un certain engagement de tous les ordres de gouvernement comme quoi nous ne perdrons aucun acquis ou si on nous rassurait à ce sujet, nous ne nous adresserions pas aux tribunaux. C'est un gaspillage d'argent total. C'est de l'argent qu'il vaudrait mieux utiliser pour développer nos collectivités et donner des débouchés à nos gens.

Comme nous habitons dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique, nous sommes isolés et loin des grands centres. Dans bien des cas, par conséquent, c'est à nous qu'il appartient de créer ces débouchés pour nos gens. Pour ma part, j'ai la chance de travailler dans le domaine de l'éducation; mes antécédents de travail sont là. J'ai travaillé dans ce domaine pendant 21 ans. Je m'occupe de politique, mais je suis aussi une travailleuse de première ligne. Je travaille avec des jeunes quotidiennement. Je lutte contre le suicide, je lutte contre la pauvreté, et je m'occupe tous les jours des sans-abri.

Je le répète, j'estime avoir beaucoup de chance, puisque je peux travailler dans ces deux secteurs de mon mieux. J'ai reçu mes ordres des membres, qui ont adopté une motion voulant que je fasse tout mon possible pour empêcher que le modèle de gouvernance différent ne devienne une réalité, et c'est ce que j'ai à faire.

Le conseil de bande de ma collectivité est très proactif. Il y a des assemblées avec les membres tous les trois mois, un site web actif, des bulletins, et nous faisons participer autant que possible aux décisions nos membres qui habitent hors de la réserve. Nous sommes ouverts et transparents. À quelques occasions, AINC a utilisé Gitanmaax comme lieu d'application des pratiques exemplaires. Je suis très fière du fait que nous sommes ouverts et transparents et que nous essayions d'obtenir la rétroaction des membres de la bande.

Quant au modèle de gouvernance différent, certaines des grandes préoccupations de mes membres, ce sont la perte du statut d'Indien inscrit, la perte de terres des réserves et la perte de cette protection sociale minimale qu'est la Loi sur les Indiens. Je serai la première à admettre que la Loi sur les Indiens n'est pas sans difficultés ni problèmes. Je serai la première à avouer que la vie dans les réserves n'est pas exempte de difficultés ni de problèmes non plus. Par contre, je crois aussi que nous devons tous travailler, collectivement, à l'amélioration de la situation. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de tout jeter par-dessus bord. Il y a des choses qui peuvent se négocier. Il y a diverses possibilités que nous pouvons examiner avec notre peuple pour voir lesquelles sont les mieux adaptées à nos collectivités et les plus aptes à répondre aux besoins de nos gens, sur le terrain.

Là-dessus, je laisse un peu de temps pour parler de l'aspect traditionnel du processus, puisque la GTS prétend utiliser la structure et le système héréditaires pour nous représenter.

**Geraldine McDougall, Gitxsan Hereditary Chief Spookw, as an individual:** My hereditary name is Spookw. I became a chief in 2002. When I became chief, I was invited to the Gitxsan Treaty Society to be part of the organization. Right off the bat, I was invited to go to a meeting in regard to a watershed. They wanted me to sign an agreement for a 99-year trust agreement. I said I could not sign a trust agreement that would affect my wilp members unless I go back to my wilp and ask them if it is possible. What does it entail? I was no longer invited to the meetings. They took the trust agreement to my aunt, and she signed the agreement.

There were many other situations. I became chief in October, and in November, I witnessed another situation where there was a sit-in at the treaty office. It was November 2002. A group of chiefs sat outside the building because they were dissatisfied with what was happening. With respect to the way they were treated, they were banned from the treaty society. Around 27 of them were banned. There was one chief, who is on the litigation now, Suu Dee. She was thrown to the floor, handcuffed and removed from the building. She is a hereditary chief. Over and over again, the treaty society says they are inclusive and include all hereditary chiefs. This is not true. How can they honestly say that they include all hereditary chiefs if this is the type of thing that is happening? That is why I am fighting for my people.

When my uncle chose me to take his name Spookw, he told me that when you become a chief, you do not only represent our wilp, you represent all Gitxsan. It is all the Gitxsan that you will represent. He left us February 25, 2010. When we did our chief's farewell, we reminded the people that we will continue our fight to defend the Gitxsan.

The treaty society says that we wish to cease to be Indian. I read this over and over again. I keep thinking, all of my life I have been non-status. My dad had to give up his status when he joined the army. We got our status back in 1985. He did not get his back until later because he wanted to do some food fishing. He could not food fish because he did not have his status card. He finally got his status back 20 years ago.

My dad always told us that anything that we would have to work hard for anything we wanted. It did not matter. We went to school and we were always treated differently by our own people and by the White people. It did not matter. If they took my status card away, I would still be Gitxsan. What difference will it make if they take our status away? I do not see the purpose in that.

I am a social worker. That is what I do. I am a front-line worker. Ms. McRae works in education and I am a social worker. We have the privilege of working on the front line with our people. We see the poorest of the poor. We hear how poor they are. Someone must speak for them. You take away their reserves, but that is their safety net. It is thrown back in my face that I want to keep them poor by having the reserves. That is not true. This is all they know.

**Geraldine McDougall, chef héréditaire gitxsan, Spookw, à titre personnel :** Mon nom héréditaire est Spookw. Je suis devenue chef en 2002. Lorsque je lui suis devenue, j'ai été invitée à la Gitxsan Treaty Society, pour faire partie de l'organisation. Dès le début, j'ai été invitée à une réunion qui portait sur un bassin versant. On voulait que je signe un accord de fiducie de 99 ans. J'ai dit que je ne pouvais pas signer un tel accord qui aurait des conséquences pour les membres de mon clan, à moins de retourner les consulter pour voir s'il était possible de signer. J'ai demandé ce que cet accord supposait. Je n'ai plus été invitée aux réunions. On est allé voir ma tante avec l'accord de fiducie, et elle a signé le document.

Il y a eu bien d'autres situations difficiles. Je suis devenue chef en octobre et, en novembre, j'ai été témoin d'un autre incident, un sit-in au bureau de la Treaty Society. C'était donc en novembre 2002. Un groupe de chefs étaient assis à l'extérieur du bâtiment, protestant contre ce qui était en train de se passer. Comment ont-ils été traités? Ils ont été exclus de la Gitxsan Treaty Society. Environ 27 d'entre eux ont été exclus. Suu Dee est l'un de ces chefs, et elle a engagé des poursuites. Elle a été jetée au sol, menottée et sortie de l'immeuble. Elle est un chef héréditaire. La Treaty Society répète sans cesse qu'elle est ouverte à tous, qu'elle regroupe tous les chefs héréditaires. Ce n'est pas vrai. Comment peut-elle dire honnêtement qu'elle accueille tous les chefs héréditaires si ce genre d'incident se produit? Voilà pourquoi je me bats pour mon peuple.

Lorsque mon oncle m'a choisie pour reprendre son nom, Spookw, il m'a dit : « Quand tu deviendras chef, tu ne représenteras pas seulement ton clan, mais tous les Gitxsans. Ce sont tous les Gitxsans que tu représenteras. » Il nous a quittés le 25 février 2010. Lorsque nous avons dit adieu à notre chef, nous avons rappelé au peuple que nous poursuivions notre défense des Gitxsans.

La Treaty Society dit que nous ne voulons plus être des Indiens. J'ai lu et relu. Je me dis continuellement : de toute ma vie, je n'ai pas été inscrite. Mon père a dû renoncer à son statut lorsqu'il est entré dans l'armée. On nous a rendu notre statut en 1985. Il n'a récupéré le sien que plus tard, parce qu'il voulait pratiquer la pêche de subsistance, ce qu'il ne pouvait faire sans sa carte d'Indien inscrit. Il a fini par récupérer son statut il y a 20 ans.

Mon père nous a toujours dit qu'il nous faudrait travailler fort pour obtenir tout ce que nous voulions. Peu importait. Nous sommes allés à l'école et nous étions toujours traités différemment aussi bien par les gens de notre peuple que par les Blancs. Peu importait. Qu'on m'enlève ma carte, je serais tout de même gitxsan. Quelle différence cela ferait-il, si on nous privait de notre statut? Je ne voyais pas à quoi cela rimait.

Je suis travailleuse sociale. C'est mon métier. Je suis une travailleuse de première ligne. Mme McRae travaille en éducation, et je suis travailleuse sociale. Nous avons le privilège de travailler en première ligne avec ceux de notre peuple. Nous sommes au contact des plus pauvres parmi les pauvres. Nous apprenons jusqu'où peut aller cette pauvreté. Quelqu'un doit se faire leur porte-parole. On leur enlève les réserves, mais c'est là leur filet de protection sociale. Et voici qu'on me reproche de vouloir les confiner dans la pauvreté en maintenant les réserves. Ce n'est pas vrai. Ils n'en savent pas plus long.



Yes, the Indian Act needs improvement. Let us work on that. I do not believe that the treaty society was ever intended to be a business. They started out negotiating a treaty, and I never could understand that because we won the *Delgamuukw* case, which gave us the right to negotiate. The Haida Gwaii have been successful in using the *Delgamuukw*. We could be successful too. We could negotiate anything we want with the government if it is done properly. We have the forestry agreement. If it will benefit only the select few and will not flow down to the people, then something is wrong.

My understanding is that any government, just like the one in Ottawa, has an opposition. You have your little fights in Parliament, but you are all friends when you walk outside. That is the way it should be. In our feast system, we do the same thing. You might have a squabble, but if there is a death, we are supposed to be in the feast hall to do our business. None of this bad stuff comes inside. The politics stay outside. That is the way it is supposed to be. I have many concerns.

I saw the presentation made here by Mr. Gibson, who spoke as a Gitksan, but he is not a Gitksan. That really bothered me because he was speaking about the white paper. That is how I interpreted it. We do not need the white paper. It was turned down, I believe, in 1969. Why do we need that? No one is listening to us. I was so happy when Ms. McRae got the call that this group was willing to listen to us. I am truly honoured to have this privilege.

One more thing I want to add is that Canada is known to be open and tolerant. You recall the Sikh gentleman who finally was able to wear his turban and sword. It meant that he was able to be who he was. The Chinese are able to have their Chinatown. They still say they are Canadian. Why can we not be who we are? We were here first. Why do we have to give up who we are?

When they say we want to give up who we are, that is wrong. Thank you.

**The Chair:** Ms. McRae, you made reference to all the communities that oppose this. You said that you have about 2,000 people in your council. What is the total population of the communities that you say are opposed to the alternative governance model?

**Ms. McRae:** It is 7,560, to be exact.

**The Chair:** Is that out of a total of 13,000?

**Ms. McRae:** Yes. I have a copy of the band registries for Gitanmaax, Glen Vowell, Kispiox and Gitwangak. The membership for Gitanmaax is 2,155; for Glen Vowell, it is 390; for Kispiox, it is 1,508; and for Gitwangak, it is 1,134. The band council resolutions that we submitted to the Indian and Northern Affairs Canada and to the BCTC represent their membership. I am going by INAC'S membership list.

Oui, il faut améliorer la Loi sur les Indiens. Mettons-nous à l'œuvre. Je ne crois pas que la Treaty Society ait jamais censé être une entreprise. Elle a commencé à négocier un traité, mais je n'ai jamais pu comprendre, puisque nous avons gagné, dans l'arrêt *Delgamuukw*, qui nous a donné le droit de négocier. Les Haida Gwaii ont réussi à utiliser l'arrêt *Delgamuukw*. Nous pourrions réussir également. Nous pourrions négocier tout ce que nous voulons avec le gouvernement, si les choses se font correctement. Nous avons un accord sur l'exploitation forestière. S'il est à l'avantage de seulement quelques-uns et que la base n'en profite pas, il y a quelque chose qui ne tourne pas rond.

Je crois comprendre que tout gouvernement, comme celui d'Ottawa, doit composer avec une opposition. Vous avez vos petites bagarres au Parlement, mais lorsque vous en sortez, vous êtes tous des copains. C'est dans l'ordre des choses. Dans notre système de fêtes, c'est la même chose. Nous pouvons avoir des querelles, mais s'il y a un décès, nous sommes tous censés être à la salle des fêtes pour faire notre travail. Rien de ce qui est mauvais n'y a sa place. La politique reste à la porte. C'est ainsi que les choses sont censées se passer. J'ai de nombreux sujets de préoccupation.

J'ai vu l'exposé que M. Gibson a fait ici. Il s'est présenté comme un Gitksan, mais il n'en est pas un. Cela m'a beaucoup troublée, parce qu'il parlait du livre blanc. Il en a donné son interprétation. Nous n'avons pas besoin du livre blanc. Il a été rejeté en 1969, je crois bien. Pourquoi en aurions-nous besoin? Personne ne nous écoute. J'ai été très heureuse d'apprendre que Mme McRae avait reçu un appel du comité, disant qu'il était prêt à nous entendre. Je suis très honorée d'avoir ce privilège.

Une chose encore. Le Canada est connu comme un pays ouvert et tolérant. Vous vous souvenez du Sikh qui a fini par être autorisé à porter son turban et son kirpan. Cela signifiait qu'il pouvait s'afficher comme celui qu'il est. Les Chinois peuvent avoir leur quartier. Ils se disent tout de même Canadiens. Pourquoi ne pouvons-nous pas être qui nous sommes? Nous étions ici les premiers. Pourquoi devons-nous renoncer à qui nous sommes?

Quand ces gens disent que nous voulons renoncer à ce que nous sommes, ils ont tort. Merci.

**Le président :** Madame McRae, vous avez parlé de toutes les collectivités qui s'opposent à ce modèle. Vous dites que votre conseil représente 2 000 personnes. Quelle est la population totale des collectivités qui, selon vous, s'opposent au modèle de gouvernance différent?

**Mme McRae :** Elle est de 7 560 personnes, pour être exacte.

**Le président :** Sur un total de 13 000?

**Mme McRae :** Oui. J'ai la copie des registres des bandes de Gitanmaax, de Glen Vowell, de Kispiox et de Gitwangak. Voici les chiffres : Gitanmaax, 2 155 membres; Glen Vowell, 390; Kispiox, 1 508; Gitwangak, 1 134. Les résolutions des conseils de bande que nous avons remises à Affaires indiennes et du Nord Canada et à la CTCB sont des résolutions qui présentent l'opinion des membres. Je me fie à la liste des membres tenue par AINC.



**The Chair:** For clarification, it is my understanding that those who are part of the alternative governance model say that they are hereditary. How many wilps, houses, do you have in the Gitxsan Nation?

**Ms. McDougall:** We have 61 wilps, but mysteriously it has increased to 78.

**The Chair:** From your perspective, what percentage would you say are in favour of the alternative governance model?

**Ms. McDougall:** As a chief, I cannot speak for other wilps. I am not allowed to go to the meetings because I am opposed to them. However, when I went to the meetings they talked about how we deal with consensus. When we are at meetings, many people do not express their opinions or ask questions. Often that is considered consensus. My interpretation of that is that they think that is consensus. There are usually about maybe 40 to 45 people at a meeting.

**The Chair:** Do they vote?

**Ms. McDougall:** No, they do not vote.

**The Chair:** They do not vote by the raising of hands or anything?

**Ms. McDougall:** No.

**The Chair:** Okay.

**Senator Campbell:** I would like to apologize to the witnesses for having to leave. A number of us had a vote, so if you have the idea that we are organized on the Hill, we are not. We should not be having the vote when we have witnesses before the committee. I apologize for that.

I have read your statement that we received. I have a couple of questions. Within your four clans, how are the wilps decided? Is the number of wilps in each of the four clans hereditary beyond our memory?

**Ms. McDougall:** It is since time immemorial.

**Senator Campbell:** I do not understand how it grew. If they have been since time immemorial, this must have been set up long before.

**Ms. McDougall:** We always had the wolf, the frog and the fireweed. Because of all the intermarriages happening in Kitwanga and Gitanyow, they let the eagles come in. We ended up having the eagles, too.

**Senator Campbell:** At one time, the eagles were of the other three clans.

**Ms. McDougall:** No, they were not. They were added. That is why we have the four.

**Senator Campbell:** I see. Can you tell us the main findings of the legal analysis that you had undertaken?

**Le président :** Une précision. Je crois comprendre que ceux qui adhèrent au modèle de gouvernance différent disent qu'ils sont héréditaires. Combien de clans ou de maisons la nation Gitxsan compte-t-elle?

**Mme McDougall :** Nous avons 61 clans, mais, mystérieusement, leur nombre a été porté à 78.

**Le président :** À votre point de vue, quel est le pourcentage de ceux qui sont favorables au modèle de gouvernance différent?

**Mme McDougall :** En qualité de chef, je ne peux m'exprimer au nom des autres clans. Je ne peux assister aux réunions parce que je m'oppose à eux. Toutefois, lorsque je suis allée aux réunions, il a été question de la façon de gérer la question du consensus. Lorsque nous participons à des réunions, bien des gens n'expriment pas leur opinion et ne posent pas de questions. Cela est souvent considéré comme un consensus. Selon mon interprétation, c'est ce qu'ils pensent être un consensus. Il y a d'habitude de 40 à 45 personnes, peut-être, qui participent à une réunion.

**Le président :** Est-ce qu'ils votent?

**Mme McDougall :** Non, ils ne votent pas.

**Le président :** Ils ne votent pas en levant la main ou autrement?

**Mme McDougall :** Non.

**Le président :** Très bien.

**Le sénateur Campbell :** Je présente mes excuses aux témoins pour avoir dû partir. Un certain nombre d'entre nous devaient participer à un vote. Si vous pensiez que nous sommes bien organisés au Parlement, détrompez-vous. Nous ne devrions pas tenir de vote lorsque nous accueillons des témoins à une séance de comité. Mes excuses.

J'ai le texte de votre déclaration, qui nous avait été communiqué. J'ai une ou deux questions à poser. Dans vos quatre clans, comment décide-t-on des maisons? Le nombre de maisons dans chacun des quatre clans héréditaires est-il fixé depuis des temps immémoriaux?

**Mme McDougall :** Depuis des temps immémoriaux.

**Le sénateur Campbell :** Je ne comprends pas comment cela s'est développé. Si c'est depuis des temps immémoriaux, cela doit avoir été établi bien avant.

**Mme McDougall :** Nous avons toujours eu les clans du loup, de la grenouille et de l'épilobe. À cause de tous les mariages croisés entre Kitwanga et Gitanyow, on a accepté les aigles. Nous avons fini par avoir le clan des aigles également.

**Le sénateur Campbell :** À une époque, les aigles faisaient partie des trois autres clans?

**Mme McDougall :** Non, ce n'était pas le cas. Ils se sont ajoutés, et c'est pourquoi nous avons quatre clans.

**Le sénateur Campbell :** Je vois. Quels ont été les principales constatations de l'analyse juridique que vous avez entreprise?

**Ms. McRae:** When we talked to the membership, they asked if we could get an analysis done on the implications of the document. There were a few key elements. First, the reserve as we know it today would be eliminated. Within a six-month time period, the land would become fee simple. The second issue was that our status would be gone. That is, we would no longer be status or have status under the Indian Act because the Indian Act would also be gone. We were told that all of the programs and services that we currently provide to our membership through the band council structure would be gone.

When I talked to the band membership about all the processes that would be eliminated, they had lots of questions about that, such as "What is going to happen to us? If all of this stuff becomes reality, what will happen to us?" That is the biggest question right there that no one has answered. What will happen to us once the ink is dry?

Right now, regardless of what deals you make, it will not change the circumstances of the people. I firmly believe that if we want to deal effectively with our social problems, our suicide, and all of those issues, they have to be dealt with internally by us. We have to design and develop mechanisms for healing and for getting along with one another. I was telling Ms. McDougall that earlier today. I said, "You can throw as much money as you want at a problem, but the problem will not go away unless those who are suffering and hurting come up and develop what will be workable for them." For me, that is the key.

We have asked, "What will happen to us when the ink is dry?" I am not concerned for myself, but I am really concerned for a good 85 per cent of my band members who do not have anything right now. If their land becomes fee simple, how will they cover those expenses? How will they take care of the different problems that come up in their lives?

Ms. McDougall mentioned earlier that we view the Indian Act, the reserve, and all of those things, as a modest safety net. That is how many of our people look at it now. It is a safety net that is being threatened right now, and there is nothing to take its place. We are being told that they want INAC to ship whatever money the band is currently receiving to the province and have the province deliver those services to our people. Tell me how that will work. How will it look? I have no doubt in my mind that the provincial government will not set up a separate process for us. They will not deal with us any differently than the way they are dealing with us right now.

**Senator Campbell:** I have to admit that I am confused after reading the document. Normally, First Nations who come before us cannot wait for the door to swing shut on the Indian Act and on Indian and Northern Affairs Canada. In four years, you are the first group to come here and express that INAC acts as a safety net and is actually beneficial to your people. I am having a little difficulty getting my head around all of that, because it would seem that everyone who has ever come before us has wanted to shut down that group, and you do not.

**Mme McRae:** Lorsque nous avons discuté avec les membres, ils nous ont demandé si nous pouvions commander une analyse des conséquences du document. Quelques éléments clés ressortent. D'abord, la réserve telle que nous la connaissons aujourd'hui serait éliminée. Dans un délai de six mois, la propriété des terres serait en fief simple. Deuxièmement, notre statut d'Indien inscrit disparaîtrait. Nous ne serions plus des Indiens inscrits et nous ne serions plus reconnus aux termes de la Loi sur les Indiens, puisque la Loi sur les Indiens ne s'appliquerait plus. On nous a dit également que tous les programmes et services que nous offrons en ce moment à nos membres par l'entremise de la structure du conseil de bande disparaîtraient.

Quand j'ai expliqué aux membres de la bande tout ce qui serait éliminé, ils ont eu beaucoup de questions à poser : « Qu'allons-nous devenir? Si tout cela se réalise, que va-t-il advenir de nous? » C'est la grande question à laquelle personne n'a répondu. Qu'advient-il de nous lorsque le document aura été signé?

En ce moment, peu importe les ententes qu'on fait, cela ne change pas la situation du peuple. Je suis fermement convaincue que, si nous voulons lutter efficacement contre nos problèmes sociaux, contre le suicide et tous les autres problèmes, cela doit se faire à l'interne, et c'est nous qui devons agir. Nous devons concevoir et mettre en place des mécanismes de guérison, des mécanismes pour bien nous entendre. C'est ce que je disais à Mme McDougall plus tôt aujourd'hui : « On peut dépenser tout l'argent qu'on voudra pour régler un problème, mais il ne se règlera pas tant que ceux qui souffrent ne trouveront pas une solution qui s'applique dans leur cas. » À mon avis, c'est là la clé.

Nous avons demandé ce qui se produirait une fois le document signé. Je ne m'inquiète pas pour moi, mais je me préoccupe vraiment pour au moins 85 p. 100 des membres de ma bande qui n'ont absolument rien en ce moment. S'ils sont propriétaires de leur terre en fief simple, comment assumeront-ils les dépenses? Comment vont-ils se débrouiller avec les différents problèmes qu'ils devront affronter dans leur vie?

Mme McDougall a dit tout à l'heure que nous considérons la Loi sur les Indiens, la réserve et tout le reste comme un modeste filet de sécurité. C'est ainsi que beaucoup de nos gens les considèrent. Or, on menace maintenant ce filet de sécurité, que rien ne remplacera. On nous dit que ce qui est proposé, c'est qu'AINC envoie à la province l'argent que la bande reçoit maintenant et que la province offre les services à nos gens. Expliquez-moi comment cela va marcher. Il ne fait aucun doute dans mon esprit que le gouvernement provincial ne va pas mettre en place un processus distinct pour nous. Il ne nous traitera pas différemment de ce qu'il fait maintenant.

**Le sénateur Campbell :** Je dois avouer que, après avoir lu le document, je ne m'y retrouve pas très bien. Normalement, les Premières nations sont impatientes de voir disparaître la Loi sur les Indiens et Affaires indiennes et du Nord Canada. En quatre ans, vous êtes le premier groupe qui venez nous dire qu'AINC est un filet de sécurité bénéfique pour vos gens. J'ai un peu de mal à y voir clair, étant donné qu'il semble que tous ceux qui ont comparu devant nous voulaient l'éliminer. Et voici que vous nous dites le contraire.



**Ms. McRae:** No. I have been criticized for that as well.

**Senator Campbell:** Believe me, I am not criticizing you.

**Ms. McRae:** No; I know that. However, I have been criticized for my position. That is fine. Where I am coming from is that when things are not working, it is best to look at it and to have your people look at it with you to decide how to fix it. Is that not right? That is where I come from. If it is not working, then you tell me how to fix it.

For example, in my community, I spent 21 years on council prior to becoming chief. I have now spent three consecutive terms as chief. My first order of business when I got into office was to develop policy. I wanted my band council to be open, transparent and fair. I wanted my band members to know that when they come to the band for help, it does not matter what their last name is or who they are; they will all be treated the same based on that policy. Every band member who goes to the band office knows that my name is McRae, so getting special treatment is not the way it works anymore.

I have told the members, "If something is not working, instead of being negative and ripping things apart, tell me how to fix it, and I will try and fix it." That is where I am with the Indian Act. That is all we know. Some people say it is a bad thing; some people say it is a good thing. That is not for me to decide. I would be really scared to have the responsibility if someone were to say, "Ms. McRae, you tell us what to do with the Indian Act for 2,100 people." No way. That is a huge responsibility to be affecting people's lives that way. That is how I view the alternative governance. I would never want the responsibility to affect a person's life in that way without asking them, "What do you think about that idea?"

That is why Ms. McDougall and I are here today, because we have not been asked, "What do you think about the alternative governance?"

**Ms. McDougall:** I would like to add that we kept asking the treaty society to tell us what they are going to do differently. Put it on the table; tell us. They were invited to a few communities and they left. As soon as people started asking questions, they would leave. They could not tell us. If you believe in something, you will put it on the wall and say, "Yes, this is our plan. This is what we will do better. This is what will be good for our people."

There are many flaws in what they are proposing. How realistic is it to assume that governments will give us all our territories when they have given us the postage stamp with all the other treaties? You get the reserves. What is so special about us that they will give us all our territory? We will be the landlords, but we will give up our reserves. That is where all the people are living. It does not make sense to me.

**Senator Hubley:** I, too, will extend my apologies for arriving a bit late.

**Mme McRae:** Non. J'ai été critiquée pour cela également.

**Le sénateur Campbell :** Croyez-moi, je ne vous critique pas.

**Mme McRae :** Non, je sais. Mais ma position a été critiquée. Fort bien. Ce que je dis, c'est que, lorsque les choses ne marchent pas, il vaut mieux essayer d'examiner la situation et de trouver des solutions, n'est-ce pas? Voilà ce que je veux dire. Si ça ne marche pas, dites-moi comment régier le problème.

Chez moi, par exemple, j'ai siégé pendant 21 ans au conseil avant de devenir chef, et j'ai maintenant rempli trois mandats consécutifs à ce titre. Mon premier objectif, lorsque j'ai été nommée, a été d'élaborer une politique. Je voulais que mon conseil de bande soit ouvert, transparent et juste. Je voulais que les membres de la bande sachent que, lorsqu'ils s'adresseraient au conseil pour obtenir de l'aide, peu importait qui ils étaient ou quel était leur nom de famille, ils seraient tous traités de la même façon, selon ce que prévoyait la politique. Tous les membres qui se présentent au bureau de la bande savent que je m'appelle McRae, et qu'il n'est plus question de qui que ce soit ait droit à un traitement spécial.

J'ai dit aux membres : « Si quelque chose ne marche pas, au lieu d'être négatif et de tout démolir, dites-moi comment régler le problème, et je vais tâcher de le régler. » Telle est mon attitude à l'égard de la Loi sur les Indiens. C'est tout ce que nous savons. Certains disent qu'elle est mauvaise et d'autres qu'elle est bonne. Ce n'est pas à moi de décider. Ce serait une responsabilité qui me ferait vraiment peur si quelqu'un me disait : « Madame McRae, dites-nous quoi faire de la Loi sur les Indiens pour 2 100 personnes. » Pas question. C'est une responsabilité énorme, car la vie des gens serait touchée profondément. C'est ce que je pense aussi du modèle de gouvernance différent. Je ne voudrais jamais de la responsabilité d'avoir une telle influence sur la vie des gens sans leur demander : « Que pensez-vous de cette idée? »

Voilà pourquoi Mme McDougall et moi comparaissons aujourd'hui : on ne nous a pas demandé ce que nous pensions du modèle de gouvernance différent.

**Mme McDougall :** J'ajoute que nous demandons sans cesse à la Treaty Society de nous expliquer ce qu'elle fera de différent. Mettez tout sur la table; expliquez-nous. Ces gens-là ont été invités dans quelques collectivités, et ils sont partis. Dès que les gens commencent à poser des questions, ils partent. Ils ne nous disent rien. Quand on est convaincu d'une chose, on l'affiche : « Oui, voici notre plan. Voici ce que nous allons faire qui sera mieux. Voici ce qui sera bien pour notre peuple. »

Il y a bien des lacunes dans ce qui est proposé. Est-il réaliste de présumer que les gouvernements nous céderont tous nos territoires, alors que, avec tous les autres traités, ils nous ont donné des territoires grands comme un timbre-poste? Vous avez les réserves. Qu'avons-nous de si spécial pour qu'on nous concède tout notre territoire? Nous serons propriétaires, mais nous allons céder nos réserves. C'est là qu'habitent tous les gens. À mes yeux, cela ne tient pas debout.

**Le sénateur Hubley :** Je dois présenter moi aussi des excuses pour être arrivée un peu en retard.



I am not sure whether it was Chief McRae or Chief McDougall who mentioned that the Indian Act needs improvement.

**Ms. McDougall:** We both said it.

**Senator Hubley:** Yes, I think so. Can you share with us some of the major issues that you are facing with the Indian Act now? We were looking at governance, but what changes would you recommend to the Indian Act to address that issue?

**Ms. McRae:** I can respond first. Thank you very much for that question. Not very often are we asked about what we think.

I really believe that accountability and transparency are important. The Auditor General's report of last year talked about the billions of dollars provided through Indian and Northern Affairs Canada and the small amounts that trickle down to the people. I am all for transparency and accountability.

If there were more flexibility in the Indian Act with respect to developing our own policies, we could work with the government on that. As I said, my first order of business when I was elected chief was to develop our policies. I am very supportive of five-year agreements. You would not believe the awesome things that we have been able to do because we were fortunate enough to have the five-year agreement. It allows us the flexibility to plan. Rather than planning year to year, I can plan five years in advance, and I can count on a specific amount of money for specific purposes. Flexibility in the Indian Act would be very helpful.

Another thing that would be extremely helpful is the ability to develop our own standards and policies and for them to be federal rather than provincial. I speak tirelessly on that issue at the AFN and at the summit. I am always advocating for that. I am always asking my colleagues: "Why are we not developing our own standards? Why are we not developing our own policies and processes that work for us?"

We do not need to be in a melting pot. That is what makes us unique. As Ms. McDougall said, Canada is well known for its openness around diversity. We are a very multicultural country, and that is awesome, but in some cases there is room for improvement and for us to be partners. None of us is going anywhere. We need to get along and do joint planning for the benefit of everyone.

I have been asking the hereditary chiefs why the band councils are not working collaboratively with the hereditary chiefs. We both have important roles to play and we are serving the same people.

**Senator Raine:** Could either of you explain to us what the role of the elected chief is, what the role of the hereditary chief is and what their jurisdictions are?

Je ne sais pas trop si c'est le chef McRae ou le chef McDougall qui a dit que la Loi sur les Indiens avait besoin d'améliorations.

**Mme McDougall :** Nous l'avons dit toutes les deux.

**Le sénateur Hubley :** Effectivement, je le crois. Quels sont les principaux problèmes que la Loi sur les Indiens présente pour vous en ce moment? Nous discutons de gouvernance, mais quelles modifications recommanderiez-vous d'apporter à la Loi sur les Indiens pour régler le problème?

**Mme McRae :** Je peux répondre la première. Merci beaucoup de poser cette question. On ne nous demande pas souvent notre avis.

Je crois vraiment que la responsabilisation et la transparence sont importantes. Dans un rapport de l'an dernier, la vérificatrice générale parlait des milliards de dollars distribués par l'entremise d'Affaires indiennes et du Nord Canada et des faibles montants que les gens de la base reçoivent. Je suis tout à fait en faveur de la transparence et de la responsabilisation.

S'il y avait plus de souplesse dans la Loi sur les Indiens pour que nous élaborions nos propres politiques, nous pourrions travailler là-dessus avec le gouvernement. Je le répète, mon premier objectif, lorsque j'ai été élue chef, c'était d'élaborer nos politiques. Je suis tout à fait en faveur d'accords quinquennaux. Vous auriez du mal à croire les choses étonnantes que nous avons pu faire parce que nous avons eu la chance d'obtenir un accord quinquennal. Cela nous laisse de la latitude pour planifier. Au lieu de faire une planification annuelle, nous pouvons faire des plans sur cinq ans à l'avance, et je peux compter sur des montants précis à des fins particulières. Il serait très utile que la Loi sur les Indiens laisse plus de souplesse.

Une autre chose serait extrêmement utile : la capacité d'élaborer nos propres normes et politiques. Et il serait utile qu'elles se situent au niveau fédéral plutôt que provincial. Je reviens inlassablement sur cette question à l'APN et au sommet. C'est une idée que je préconise sans cesse. Je demande toujours ceci à mes collègues : « Pourquoi n'élaborons-nous pas nos propres normes? Pourquoi est-ce que nous ne créons pas nos propres politiques et nos propres processus, qui seraient efficaces pour nous? »

Nous n'avons pas besoin de nous fondre dans la masse. C'est ce qui fait notre originalité. Comme Mme McDougall l'a dit, le Canada est bien connu pour son ouverture à la diversité. Nous sommes un pays dont le multiculturalisme est poussé, et c'est admirable, mais il arrive qu'il n'y ait pas de place pour l'amélioration et la possibilité d'être partenaires. Aucun de nous n'aboutit à quoi que ce soit. Nous devons nous entendre et pratiquer une planification commune pour le bien de tous.

J'ai demandé aux chefs héréditaires pourquoi les conseils de bande ne collaborent pas avec les chefs héréditaires. D'un côté comme de l'autre, nous avons des rôles importants à jouer, et nous sommes au service des mêmes gens.

**Le sénateur Raine :** L'une ou l'autre d'entre vous pourrait-elle nous expliquer quel est le rôle du chef électif, quel est celui du chef héréditaire et quels sont leurs champs de compétence?

**Ms. McRae:** That is an awesome question. I know what my role is because I am reminded of it all the time.

I am elected chief under the Indian Act. My jurisdiction and my role are limited to the reserve. The role of the hereditary chiefs is land and resources, the fee system, the traditional structure. I view my role as elected chief more as being an extension of INAC with respect to delivery of programs and services in the most fair and equitable way possible for our membership, who are our constituents.

In the elected system we are very much limited to the reserve, and our jurisdiction is very much on the reserve. There is currently quite a bit of controversy with myself and my band council over one of our extended reserves. We have an ancient reserve that was amalgamated in 1947 between the Gitanmaax chiefs and the Kisgegas chiefs. Individuals who were not band members went to our ancient reserve and started to construct an administration building. Our band council disagreed with that. We had the building removed, and rather than determining whose jurisdiction starts and ends where, they turned it into elected band councils against the hereditary chiefs, which is untrue. We have the utmost respect for the hereditary structure and the hereditary chiefs. I believe that both have very important roles to play.

**Ms. McDougall:** As a hereditary chief I have to protect our territory. We all have our fishing holes and berry patches, and we know all our territory. I am also responsible for our wils. When there is a death, I am responsible to ensure that our wils member is buried properly.

**The Chair:** Chief, we are neutral on this. We are trying to figure out what is happening. We were asked to do this by Elmer Derrick, whom I have known, along with other Gitksan people, since the days of Nisga'a. We heard one side, and in the wisdom of the committee it was determined that we should hear both sides. This is not a one-way street.

You spoke of 85 per cent to 90 per cent unemployment, suicide rates that are unacceptable, homelessness and social problems that are nearly unheard of elsewhere in Canada other than perhaps on other First Nations reserves.

You are living this. We are considering doing a study on education. You said, chief, that you are an educator. Is there a possibility that the solution lies in education?

The levels of unemployment in themselves are unacceptable, let alone the other problems. Getting rid of the Indian Act is like trying to move by hand an elephant that does not want to go.

What is your suggestion that this committee could consider or recommend? I hope you do not mind me asking you that question.

**Ms. McRae:** No, it is an awesome question. Education, training and capacity building are the key. I am a strong advocate of capacity building. Within the dynamics of my community I utilize all of my band members. I take great pride in saying that all of my

**Mme McRae:** C'est toute une question. Je connais mon rôle, car on me le rappelle sans cesse.

Je suis un chef élu aux termes de la Loi sur les Indiens. Mes compétences et mon rôle sont limités à la réserve. Le rôle des chefs héréditaires, ce sont les terres et les ressources, le système de redevances et la structure traditionnelle. Je considère mon rôle de chef élu comme étant plutôt celui d'un prolongement d'AINC et je dois à ce titre offrir les programmes et les services de la façon la plus juste et équitable possible pour nos membres, qui sont nos électeurs.

Dans le système électif, nous sommes strictement limités à la réserve, et nos compétences ne sont exercées que dans la réserve. Il y a actuellement une vive controverse qui nous met en cause, mon conseil de bande et moi, au sujet d'une de nos réserves élargies. Nous avons une ancienne réserve qui a été amalgamée en 1947 sur décision des chefs de Gitanmaax et des chefs de Kisgegas. Ceux qui n'étaient pas des membres de la bande sont allés dans notre ancienne réserve et ont commencé à construire un immeuble pour les services administratifs. Notre conseil de bande n'était pas d'accord. Nous avons fait raser le bâtiment. Et au lieu de délimiter les compétences de chacun, on en a fait un affrontement entre les conseils de bande élus et les chefs héréditaires, ce qui n'est pas vrai. Nous éprouvons le plus grand respect pour la structure héréditaire et les chefs héréditaires. De part et d'autre, il y a des rôles très importants à jouer.

**Mme McDougall:** À titre de chef héréditaire, je dois protéger notre territoire. Nous avons tous nos lieux de pêche et nos endroits pour cueillir les petits fruits, et nous connaissons tout notre territoire. Je suis également responsable de nos clans. Lorsqu'il y a un décès, je dois m'assurer que ce membre de notre clan reçoit une sépulture digne.

**Le président:** Chef, nous sommes impartiaux dans ce dossier. Nous essayons de comprendre ce qui se passe. C'est Elmer Derrick qui nous a demandé de le faire. Je l'ai connu, ainsi que d'autres Gitksan, à l'époque des Nisga'a. Nous avons entendu une partie et le comité, dans sa sagesse, a décidé qu'il fallait entendre les deux parties. Ce n'est pas à sens unique.

Vous avez parlé d'un taux de chômage de 85 à 90 p. 100, d'un taux de suicide inacceptable, d'itinérance et de problèmes sociaux dont on n'entend à peu près pas parler ailleurs au Canada, sinon dans d'autres réserves des Premières nations.

Vous vivez cette réalité. Nous songeons à faire une étude de l'éducation. Chef, vous avez dit que vous étiez éducatrice. Est-il possible que la solution réside dans l'éducation?

Les niveaux de chômage sont en soit inacceptables, même si on fait abstraction des autres problèmes. Se débarrasser de la Loi sur les Indiens, c'est comme essayer de guider avec sa seule main un éléphant qui ne veut pas avancer.

Auriez-vous une proposition que le comité pourrait envisager ou recommander? J'espère que vous n'avez pas d'objection à ce genre de question.

**Mme McRae:** Non, c'est une excellente question. L'éducation, la formation et le renforcement des capacités sont la clé. Dans la dynamique de ma collectivité, je fais appel à tous les membres de la bande. S'ils ne possèdent pas la compétence voulue, nous



employees are band members. If they do not possess the skill, we invest in capacity building. Education and training is the key because knowledge is power. Understanding also comes with knowledge. With the challenges we have in the community right now, this is so true. I live, breathe and eat this stuff every day.

A great number of our young people who have committed suicide were students at my school. We have been working tirelessly on a mentorship program, and we are trying to extend it to the other communities. In that way the young people decide themselves what is working, what is not working and how to fix it. I tell them that I am not here to fix it: You need to tell me how to fix it and I will help you help yourself. That is the key.

That is what the Senate needs to understand; that is what INAC needs to understand; that is what treaty people need to understand. We do not need money or people or things thrown at us. We need the opportunity to gain those tools and skills and examine what will work for us and get them from the grassroots people.

We see that prescribing remedies does not work. When I was talking to Ms. McDougall about this last night, I said one of the things I always find so troublesome, and I tell this to my students all the time, is the blaming. Stop the blame. We have all been hurt, myself included. I was a victim of abuse as a child, but you see where I am today, and this is what I tell my students: You see where I am today. We have to stop the blaming. If you want your life to be different and you want the lives of your children to be different, then you need to do something to change that, so pull up your bootstraps and get busy. Where does that start? It all starts from somewhere, and you need a knowledge base.

The culture, the stuff that Ms. McDougall is sharing, is the key to that, which means that the land is the key issue. Land is where everything comes from for the First Nations people. Once you empower the young people and show them what they are capable of doing, I have no doubt that things will change; I see that every day in my school. It is a matter of motivating people, empowering them and letting them know they can make things better for themselves. No one can come here and fix us. We must fix it and give everyone the tools they need to do it themselves. It is an issue of how I can help you help yourself. That, to me, is the key.

Throwing us out with the Indian Act or throwing out what little we have right now will not solve the problem because you are not getting at the root, and when you look at the suicide, all of the social problems that we have, I personally — this is my own opinion — attribute a lot of that to multi-generational abuse. There is a huge gap. It is not just First Nations who have these ills. It is across all society sectors. Sexual abuse and violence is not unique to First Nations people. It is across the board, but how do

investissons pour qu'ils l'acquière. Je suis très fière de dire que tous mes employés sont des membres de la bande. S'ils n'ont pas les compétences, nous les aidons à les acquérir. L'éducation et la formation sont la clé, car la connaissance, c'est le pouvoir. Et la compréhension vient aussi avec le savoir. Étant donné les difficultés que nous éprouvons chez nous en ce moment, c'est on ne peut plus vrai. C'est le genre de chose que je vis quotidiennement.

Beaucoup de jeunes qui se sont suicidés étaient des élèves de mon école. Nous avons travaillé inlassablement à un programme de mentorat, et nous essayons de l'étendre à d'autres collectivités. Ainsi, les jeunes décident eux-mêmes ce qui marche, ce qui ne marche pas et cherchent une solution. Je leur dis que je ne suis pas là pour tout régler : vous devez me dire comment régler le problème, et je vais vous aider à vous aider vous-mêmes. C'est la clé.

C'est ce que le Sénat, AINC et les gens de la Treaty Society doivent comprendre. Nous n'avons pas besoin qu'on nous donne de l'argent, qu'on nous impose des gens ou des solutions. Nous avons besoin de la possibilité d'acquérir les outils et les compétences qui marcheront bien pour nous, et cela doit venir des gens de la base.

Nous voyons que prescrire des solutions ne donne rien. En discutant de cette question avec Mme McDougall hier soir, j'ai dit, comme je le répète sans cesse à mes élèves, il y a toujours des problèmes quand on commence à rejeter le blâme sur quelqu'un. Il faut arrêter de chercher à blâmer quelqu'un. Nous avons tous été blessés, moi comprise. J'ai été victime d'agression lorsque j'étais enfant, mais voyez où j'en suis aujourd'hui. C'est ce que je dis à mes élèves : voyez où je suis rendue aujourd'hui. Il nous faut arrêter de blâmer les autres. Si vous voulez que votre vie soit différente et si vous voulez que la vie de vos enfants soit différente, vous devez changer d'attitude, vous prendre en main et vous mettre au travail. Par où cela commence-t-il? Tout commence quelque part, et on a besoin d'un bagage de connaissances.

La culture, ce que Mme McDougall cherche à partager, est la clé, ce qui veut dire que le territoire est l'élément central. La terre, c'est de là que tout vient, pour le peuple des Premières nations. Une fois qu'on rendra les jeunes autonomes et qu'on leur montrera ce dont ils sont capables, je n'ai pas de doute que les choses vont changer. C'est ce que j'observe au quotidien dans mon école. Il s'agit de motiver les gens, de faire qu'ils se prennent en main, de leur faire savoir qu'ils peuvent améliorer les choses pour eux-mêmes. Personne ne peut venir chez nous et tout arranger pour nous. Nous devons y voir nous-mêmes et leur donner tous les outils dont ils ont besoin pour faire eux-mêmes le travail. Il s'agit de savoir comment je peux vous aider à vous aider vous-mêmes. Voilà la solution, à mon avis.

Nous priver de la Loi sur les Indiens ou nous priver du peu que nous avons maintenant ne va pas régler le problème, parce qu'on ne s'attaque pas à sa cause profonde. Quand on considère le taux de suicide et tous les problèmes sociaux qui nous affligent, je crois, pour ma part, et c'est une opinion personnelle, que cela est attribuable dans une large mesure aux mauvais traitements intergénérationnels. Il existe un écart énorme. Les Premières nations n'ont pas l'exclusivité de ces maux. Ils sont présents dans



we deal with it? How do people deal with it? We will all have different methods and strategies of doing that, but it must come from the people.

**The Chair:** How long can we wait? We will lose another generation. Some will rise through all the obstacles, like you have, but how do we accelerate the process? How do we fill that gap? Inasmuch as there are problems in all levels of society, no other group has an ongoing unemployment level of 85 per cent to 90 per cent or a suicide problem that is unacceptable and basically horrific like that of the First Nations.

I am taking the liberty of asking you this, and I know you have come to speak to the governance issue and I should stay focused as the chairman on the issue, but we do not often get the opportunity to speak to the people, so I am taking this opportunity to ask you how we fill that gap. What should be done to properly get the show on the road?

**Ms. McRae:** We need to start talking and meeting, and people have to be open and willing to go outside the box. I am talking about INAC, the provincial government and all levels of government with the ability to create that change for us. We can make change happen collectively if we are given the opportunity to do that, which means we need flexibility. We need some flexibility in the Indian Act and in the way programs and services and policies and legislation are designed.

Why can we not be a part of that design? Those things are being designed for us. I ask my grandson what plans we have for the weekend. I do not say we are going to do this and this. I ask him what he wants to do on the weekend, and so then I am doing the stuff he would like to make him happy for those few days. In simple terms, that is what I am asking for. Why can we not be a part of designing those opportunities? Why can we not help you do that? Why can we not help the government do that? To me it is a win-win situation, because the government wants us to be accountable and transparent, and the Auditor General wants to see money is being spent properly. To me it is a win-win; we work together collectively. We design and create these opportunities for change. Change will not happen if we are all in our little private silos. Change will not happen. People have to be willing to go outside the paradigm as well.

**Senator Demers:** I was abused, so I know what you are talking about. Outside of Montreal, in Caughnawaga, which is Kahnawake now, I took a bunch of young kids who were running in the streets — and it is not all about me. When I finish you will understand what I am trying to say — and who did not know where to go, and we made a championship team where all the province of Quebec talked about those — at the time they used the word “Indian” — kids. We know that.

tous les secteurs de la société. Les agressions sexuelles et la violence ne sont pas propres aux Premières nations. Le problème est omniprésent, mais comment nous y attaquer? Comment les gens réagissent-ils? Nous avons tous des méthodes et des stratégies différentes, mais cela doit venir de la population elle-même.

**Le président :** Combien de temps pouvons-nous attendre? Nous allons perdre une autre génération. Certains vont surmonter tous les obstacles, comme vous l'avez fait, mais que peut-on faire pour accélérer l'évolution? Comment combler l'écart? On peut bien dire qu'il y a des problèmes à tous les niveaux de la société, mais aucun autre groupe n'a un taux de chômage constant de 85 à 90 p. 100, ou un problème de suicide aussi inacceptable, aussi horrible que celui des Premières nations.

Je me permets de vous poser cette question, même si je sais que vous êtes venue pour parler de gouvernance et que, comme président, je devrais m'en tenir à l'objet de la séance, mais nous n'avons pas souvent l'occasion de parler aux gens. J'en profite donc pour vous demander comment nous pouvons combler l'écart. Que faudrait-il faire pour que la machine se mette correctement en route?

**Mme McRae :** Nous devons commencer à discuter et à nous rencontrer, et les gens doivent être ouverts et prêts à sortir des sentiers battus. Je songe à AINC, au gouvernement provincial et à tous les ordres de gouvernement qui ont la capacité d'apporter ce changement pour nous. Collectivement, nous pouvons apporter des changements si on nous en donne la chance, ce qui veut dire qu'il nous faut une certaine souplesse. Il nous faut de la souplesse dans la Loi sur les Indiens et dans la conception des programmes et des services, des politiques et des mesures législatives.

Pourquoi ne participerions-nous pas à cette conception? Ces choses nous sont destinées. Je demande à mon petit-fils quels sont nos plans pour le week-end. Je ne lui dis pas que nous allons faire ceci ou cela. Je lui demande ce qu'il veut faire pendant le week-end. Je fais ensuite ce qu'il souhaite pour le rendre heureux pendant quelques jours. En termes simples, c'est ce que je demande. Pourquoi ne pouvons-nous pas participer à la conception des différentes initiatives? Pourquoi ne pouvons-nous pas vous aider? Pourquoi ne pouvons-nous pas aider le gouvernement? À mon sens, tout le monde y gagnerait, car le gouvernement veut que nous rendions des comptes et soyons transparents, et la vérificatrice générale veut que l'argent soit dépensé de façon correcte. Pour moi, tout le monde y gagne; nous travaillons ensemble collectivement. Nous imaginons et créons des possibilités de changement. Il n'y aura pas de changement si chacun reste isolé dans son petit secteur. Il faut que les gens soient prêts à changer de paradigme.

**Le sénateur Demers :** J'ai moi-même été victime d'agressions. Je sais donc de quoi vous voulez parler. À l'extérieur de Montréal, à Caughnawaga, qui s'appelle maintenant Kahnawake, je me suis occupé d'une bande de jeunes qui traînaient dans les rues. Mais il ne s'agit pas uniquement de moi. Lorsque j'aurai terminé, vous comprendrez ce que j'essaie de dire. Ces jeunes-là ne savaient pas où aller. Nous en avons fait une équipe championne dont on parlait dans tout le Québec. À l'époque, on parlait d'Indiens, nous le savons tous.

The most important thing I found was to give them structure. Money does not make it all the time. I have seen it. I went on the Indian reserve and saw how it was, and it was booze and all kinds of stuff, and the most important thing I found was we gave them hope.

If the government was to give a bunch of money, then who knows. I am totally for this, and that is why I am on this committee, but we have to give the kids hope and structure and give them a situation where they know there is something at the end that will be positive. Young women and young men are committing suicide. I went to schools across Canada to talk, and the first thing they would say is, "Coach, we do not have any hope." We have to give them hope.

Land, money, those are all wonderful things, but we need structure too. Do you know Joé Juneau, the hockey player who went up and North and spent time with the kids and sacrificed? He is a multi-millionaire. He played in the NHL, just to remind you, but he went there, had structure, gave the kids hope and took them off the street. It is not possible to do that in every case, but that is what we need, to have structure and give hope that something good could happen to them.

**The Chair:** Colleagues, we have heard from both sides now. I would say that we should discuss in camera, possibly, whether we continue with this particular issue.

At this time, I would personally like to thank the chief and Ms. McDougall, also the hereditary chief, for their excellent presentation and for their candid, straightforward and honest responses.

We could go on asking you questions about the social dilemma. I think that hopefully in the heart of hearts of those seeking an alternative they are including everyone and that would be for the better. However, it is not for us to judge. We can only hear the evidence. We will, as a committee, discuss it further in camera, as we often do on certain issues.

With that, thank you again. Travel safely. There may come a day that we as a committee will come up to the Gitksan Nation. Some of us, such as Senator Campbell and Senator Raine and others who have travelled up there, know how beautiful it is. Look after it. We wish you all the very best.

**Ms. McRae:** Just before we leave, I did mention to the committee clerk that we will send you a package. In that package, we will provide all of the documentation to substantiate what we have said today with regard to the opposition to the alternative governance, our band council resolutions, our referendum information and the petitions and things like that. We will get that all sent off.

I thank each and every one of you for your time. I appreciated the questions, because it is not very often that we have the opportunity to share with people what we think. I am hopeful. I totally agree that what is lacking is hope. However, hope only

Le plus important était de leur donner une structure. L'argent n'est pas toujours déterminant. Je l'ai constaté. Je suis allé dans la réserve indienne, et j'ai pris connaissance de la situation. Il y avait de l'alcool et toutes sortes d'autres choses. J'ai trouvé que le plus important, c'était de leur donner de l'espoir.

Si le gouvernement donnait un tas d'argent, qui sait... Je suis tout à fait en faveur de cela, et c'est pourquoi je fais partie de ce comité, mais nous devons donner aux jeunes de l'espoir et une structure, les mettre dans une situation où ils sauront qu'il adviendra quelque chose de constructif, en fin de compte. Des jeunes femmes et des jeunes hommes se suicident. Je suis allé prendre la parole dans des écoles aux quatre coins du Canada, et on me disait : « Entraîneur, nous n'avons aucun espoir. » Nous devons leur donner de l'espoir.

Les terres, l'argent, tout cela est magnifique, mais il nous faut aussi une structure. Connaissez-vous Joé Juneau, ce joueur de hockey qui est allé dans le Nord et a passé du temps avec les jeunes et s'est sacrifié? Il est multimillionnaire. Je vous rappelle qu'il a joué dans la LNH. Il est allé là-haut, il a proposé une structure, il a donné de l'espoir et les a sortis de la rue. Il n'est pas possible d'y arriver tout le temps, mais c'est de cela que nous avons besoin : leur proposer une structure et leur donner l'espoir qu'ils pourront faire quelque chose de bien.

**Le président :** Chers collègues, nous avons maintenant entendu le point de vue des deux parties. À mon avis, nous devrions discuter à huis clos pour voir, peut-être, si nous devons poursuivre l'étude de cette question.

Je voudrais maintenant remercier le chef et Mme McDougall, qui également chef héréditaire, de leur excellent exposé et de leurs réponses franches, directes et honnêtes.

Nous pourrions continuer à vous poser des questions sur les problèmes sociaux. J'espère qu'au plus intime de leur cœur, ceux qui préconisent un modèle différent veulent englober tout le monde. Ce serait pour le mieux. Mais il ne nous appartient pas de juger. Nous pouvons seulement écouter les témoignages. Le comité continuera de discuter de la question à huis clos comme il le fait souvent pour certains genres de question.

Là-dessus, je vous réitère mes remerciements. Faites bon voyage. Il se peut que, un jour, le comité rende visite à la nation Gitksan. Certains d'entre nous, comme les sénateurs Campbell et Raine, et d'autres, qui se sont rendus là-bas savent à quel point c'est beau. Préservez cela. Nos meilleurs vœux vous accompagnent.

**Mme McRae :** Encore un mot avant de partir. J'ai signalé à la greffière que nous vous ferions parvenir une documentation. Nous y mettrons tous les documents qui étaient ce que nous avons dit aujourd'hui à propos de l'opposition au modèle de gouvernance différent, les résolutions des conseils de bande, l'information sur le référendum, les pétitions et le reste. Nous vous enverrons tout cela.

Je vous remercie tous de votre temps. J'ai aimé les questions que vous avez posées, car il n'arrive pas très souvent que nous ayons la possibilité d'expliquer ce que nous pensons. J'ai de l'espoir. Je suis tout à fait d'accord pour dire que ce qui manque,

comes with change, and change only comes when people are willing to make that happen. We want that to happen. We want to do it in a good way so it is long-lasting. Thank you for your time and for inviting us here today.

**The Chair:** It is important that we heard both sides of the story. I thank senators for their participation in this very contentious but important debate.

Are there any other questions or comments, colleagues?

**Senator Raine:** Just before you leave, would you mind bringing us up to date with the legal action in the B.C. Supreme Court?

**Ms. McRae:** As I mentioned in some of my opening comments, we had tried to utilize the processes that were afforded to us through the Indian Act with the referendum and the band council resolutions and things like that. Unfortunately, those did not go anywhere.

With the litigation, we are hoping, along with the hereditary chiefs, to prevent this alternative governance from becoming a reality. That is the key. I have a motion from the membership that says that we are to take whatever means necessary to protect the people and the reserve. That is why we have moved into the litigation. As I said earlier, it is unfortunate, but if people are not willing to work with us and to hear what we have to say, then sometimes there is no alternative but to go down that road. The judge agreed with our statement of claim a month and a half ago. From what we understand now, it is with the court registry to determine which judge will have enough time for the trial. They estimated 3.5 days or something like that.

**Senator Raine:** Good luck.

**Ms. McRae:** Thank you.

**Ms. McDougall:** I would like to thank you as well.

**The Chair:** You are most welcome, Chief Spookw.

**Ms. McDougall:** Can I tell you what my name means? When I asked my uncle what my name means, he said that when Spookw ran away from the territory they came from because of a murder, Spookw was out of breath when he got to the top of the hill. My uncle said, "Since you talk so much and get out of breath, you were chosen and given that name."

**The Chair:** All right. Senators, we will suspend for three or four minutes, and then we will go in camera for a very short session.

(The committee continued in camera.)

c'est l'espoir. Mais l'espoir ne vient qu'avec le changement, et il n'y a de changement que lorsque les gens sont disposés à l'apporter. Nous voulons nous y prendre de la bonne façon pour que les résultats soient durables. Merci de votre temps, et merci de nous avoir invitées.

**Le président :** Il est important d'entendre les deux versions de l'histoire. Je remercie les sénateurs de leur participation à ce débat très litigieux, mais important.

Chers collègues, d'autres questions ou observations?

**Le sénateur Raine :** Juste avant de partir, auriez-vous l'obligeance de faire le point sur les poursuites entamées devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique?

**Mme McRae :** Comme je l'ai signalé dans ma déclaration d'ouverture, nous avons essayé d'utiliser les moyens que nous donne la Loi sur les Indiens en tenant un référendum et en prenant des résolutions de conseil de bande, par exemple, mais cela ne nous a menés nulle part.

Avec ces poursuites, nous espérons, comme les chefs héréditaires, empêcher ce modèle de gouvernance différent de se concrétiser. C'est la clé. J'ai une motion des membres disant que nous devons prendre tous les moyens nécessaires pour protéger le peuple et la réserve. C'est pourquoi nous avons intenté des poursuites. Comme je l'ai dit tout à l'heure, c'est dommage, mais si les gens ne veulent pas travailler avec nous et ne veulent pas entendre ce que nous avons à dire, il arrive que nous n'ayons d'autre choix que celui-là. Il y a un mois et demi, le juge a accepté notre déclaration. Nous croyons comprendre qu'il appartient au greffe de décider quel juge aura assez de temps pour tenir le procès. On estime qu'il faudra environ trois jours et demi.

**Le sénateur Raine :** Bonne chance.

**Mme McRae :** Merci.

**Mme McDougall :** Je vous remercie également.

**Le président :** De rien, chef Spookw.

**Mme McDougall :** Puis-je vous expliquer ce que mon nom veut dire? Lorsque je l'ai demandé à mon oncle, il m'a raconté que, lorsque Spookw s'est enfui du territoire d'où il venait à cause d'un meurtre, il était à bout de souffle lorsqu'il est arrivé au sommet de la colline. Mon oncle a ajouté : « Comme tu parles tellement et perds le souffle, tu as été choisie pour porter ce nom. »

**Le président :** Très bien. Sénateurs, nous allons suspendre la séance pendant trois ou quatre minutes, puis nous siégerons très brièvement à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos.)







If undelivered, return COVER ONLY to:  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Tuesday, March 23, 2010**

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Michel Roy, Senior Assistant Deputy Minister, Treaties and  
Aboriginal Government;

Anik Dupont, Director General, Specific Claims.

**Wednesday, March 24, 2010**

*Gitanmaax Band Council:*

Marjorie McRae, Chief, Director, Gitxsan Government  
Commission.

*As an individual:*

Geraldine McDougall, Gitxsan Hereditary Chief Spookw.

#### TÉMOINS

**Le mardi 23 mars 2010**

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Michel Roy, sous-ministre adjoint principal, Traités et gouverne-  
ment autochtone;

Anik Dupont, directrice générale, Revendications particulières.

**Le mercredi 24 mars 2010**

*Conseil de bande de Gitanmaax :*

Marjorie McRae, Chef, directrice, Commission gouvernementale  
Gitxsan.

*À titre personnel:*

Geraldine McDougall, chef héréditaire gitxsan, Spookw.





Third Session  
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la  
quarantième législature, 2010

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Aboriginal Peoples

# Peuples autochtones

*Chair:*

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

*Président :*

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Tuesday, March 30, 2010  
Tuesday, April 13, 2010  
Wednesday, April 14, 2010

Le mardi 30 mars 2010  
Le mardi 13 avril 2010  
Le mercredi 14 avril 2010

### Issue No. 3

### Fascicule n° 3

#### Fourth, fifth and sixth meetings on:

The federal government's constitutional,  
treaty, political and legal responsibilities  
to First Nations, Inuit and Metis peoples and  
other matters generally relating to the  
Aboriginal Peoples of Canada  
(Follow-up to the Committee's report on the  
Implementation of Comprehensive Land Claims)  
(Issues concerning First Nations Education)  
(Safe Drinking Water)

#### Quatrième, cinquième et sixième réunions concernant :

Les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles,  
politiques et juridiques du gouvernement fédéral  
à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis  
et d'autres questions générales relatives aux peuples  
autochtones du Canada  
(Suite donnée au rapport du Comité sur la mise en oeuvre  
des accords sur les revendications territoriales globales)  
(Questions concernant l'éducation des Premières nations)  
(Approvisionnement en eau potable)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Brazeau	Lovelace Nicholas
Campbell	Patterson
* Cowan	Poirier
(or Tardif)	Raine
Hubley	Seidman
Lang	Sibbeston
* LeBreton, P.C.	Stewart Olsen
(or Comeau)	

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Seidman replaced the Honourable Senator Demers (*April 14, 2010*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator St. Germain, P.C. (*April 14, 2010*).

The Honourable Senator Sibbeston replaced the Honourable Senator Fairbairn, P.C. (*April 13, 2010*).

The Honourable Senator Fairbairn, P.C., replaced the Honourable Senator Sibbeston (*April 12, 2010*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Moore (*April 6, 2010*).

The Honourable Senator Moore replaced the Honourable Senator Campbell (*March 31, 2010*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

*Vice-présidente* : L'honorable Lillian Eva Dyck

et

Les honorables sénateurs :

Brazeau	Lovelace Nicholas
Campbell	Patterson
* Cowan	Poirier
(ou Tardif)	Raine
Hubley	Seidman
Lang	Sibbeston
* LeBreton, C.P.	Stewart Olsen
(ou Comeau)	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Seidman a remplacé l'honorable sénateur Demers (*le 14 avril 2010*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur St. Germain, C.P. (*le 14 avril 2010*).

L'honorable sénateur Sibbeston a remplacé l'honorable sénateur Fairbairn, C.P. (*le 13 avril 2010*).

L'honorable sénateur Fairbairn, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Sibbeston (*le 12 avril 2010*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénateur Moore (*le 6 avril 2010*).

L'honorable sénateur Moore a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 31 mars 2010*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 30, 2010

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:34 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brazeau, Campbell, Demers, Dyck, Hubley, Lovelace Nicholas, Patterson, Poirier, Raine, Sibbeston, St. Germain, P.C., and Stewart Olsen (12).

*In attendance:* Tonina Simeone, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

### WITNESSES:

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Michel Roy, Senior Assistant Deputy Minister, Treaties and Aboriginal Government;

Stephen Gagnon, Director General, Implementation.

Mr. Roy made a statement and, together with Mr. Gagnon, responded to questions.

At 10:31 a.m. the committee suspended.

At 10:40 a.m. the committee, pursuant to rule 92(2)(e), resumed, in camera, to consider a draft agenda.

It was moved that staff be permitted to remain in the room during the in camera portion of the meeting.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 11:07 a.m., the committee resumed, in public.

The Honourable Senator Demers moved:

That the following special study budget application (federal government's responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples) be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 30 mars 2010

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Brazeau, Campbell, Demers, Dyck, Hubley, Lovelace Nicholas, Patterson, Poirier, Raine, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Stewart Olsen (12).

*Aussi présentes :* Tonina Simeone, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente des communications, Direction des communications.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son examen des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis, et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

### TÉMOINS :

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Michel Roy, sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone;

Stephen Gagnon, directeur général, Mise en œuvre.

M. Roy fait une déclaration, puis aidé de M. Gagnon, répond aux questions.

À 10 h 31, la séance est suspendue.

À 10 h 40, conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité reprend ses travaux à huis clos pour examiner un projet d'ordre du jour.

Il est proposé que le personnel soit autorisé à demeurer dans la salle pendant le huis clos.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 7, la séance publique reprend.

L'honorable sénateur Demers propose :

Que le budget pour l'étude spéciale suivante (responsabilités du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis) soit approuvé et soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

**Summary of Expenditures**

Professional and Other Services	\$ 4,275
Transportation and Communications	—
All Other Expenditures	\$ 4,725
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 9,000</b>

The question being put on the motion, it was adopted.

At 11:11 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, April 13, 2010

(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brazeau, Dyck, Fairbairn, P.C., Hubley, Patterson, Poirier, Raine, St. Germain, P.C. and Stewart Olsen (9).

*In attendance:* Tonina Simeone and Jodi Bruhn, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships;

Sheilagh Murphy, Acting Director General, Operations and Planning Support Branch;

Claudette Russell, Director, Strategic Policy and Planning Directorate.

Mrs. Cram and Ms. Murphy each made a statement and, together with Ms. Russell, responded to questions.

At 11:19 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

**Résumé des dépenses**

Services professionnels et autres	4 275 \$
Transports et communications	—
Toutes autres dépenses	4 725 \$
<b>TOTAL</b>	<b>9 000 \$</b>

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 11, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 13 avril 2010

(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Brazeau, Dyck, Fairbairn, C.P., Hubley, Patterson, Poirier, Raine, St. Germain, C.P., et Stewart Olsen (9).

*Aussi présents :* Tonina Simeone et Jodi Bruhn, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son examen des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis, et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social;

Sheilagh Murphy, directrice générale intérimaire, Direction générale du soutien aux opérations et à la planification;

Claudette Russell, directrice, Direction de la planification et de la politique stratégique.

Mmes Cram et Murphy font chacune une déclaration, puis aidées de Mme Russell, répondent aux questions.

À 11 h 19, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :



OTTAWA, Wednesday, April 14, 2010

(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:45 p.m., in room 160-S, Centre Block, the deputy chair, the Honourable Lillian Eva Dyck, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brazeau, Dyck, Hubley, Lang, Patterson, Poirier, Raine, Seidman and Stewart Olsen (9).

*In attendance:* Jodi Bruhn, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Métis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Gina Wilson, Senior Assistant Deputy Minister, Regional Operations Sector;

Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships;

Karl Carisse, Senior Director, Strategic Initiatives Directorate, Community Infrastructure Branch, Education and Social Development Programs and Partnerships.

*Health Canada:*

Debra Gillis, Director, Primary Health Care Division, Primary Health Care and Public Health Directorate, First Nations and Inuit Health Branch;

Dominique Poulin, Manager, Drinking Water Program, Primary Health Care and Public Health Directorate, First Nations and Inuit Health Branch.

Ms. Cram and Ms. Gillis each made a statement and, together with Mr. Carisse, Ms. Wilson and Ms. Poulin, responded to questions.

At 8:00 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, le mercredi 14 avril 2010

(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Lillian Eva Dyck (*vice-présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Brazeau, Dyck, Hubley, Lang, Patterson, Poirier, Raine, Seidman et Stewart Olsen (9).

*Aussi présentes :* Jodi Bruhn, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente des communications, Direction des communications.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son examen des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis, et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Gina Wilson, sous-ministre adjointe principale, Secteur des opérations régionales;

Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social;

Karl Carisse, directeur principal, Direction des initiatives stratégiques, Direction générale des infrastructures communautaires, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social.

*Santé Canada :*

Debra Gillis, directrice, Division des soins de santé primaires, Direction des soins de santé primaires et de la santé publique, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits;

Dominique Poulin, gestionnaire du programme de l'eau potable, Direction des soins de santé primaires et de la santé publique, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits.

Mmes Cram et Gillis font chacune une déclaration, puis aidées de M. Carisse ainsi que de Mmes Wilson et Poulin, répondent aux questions.

À 20 heures, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 30, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:34 a.m. to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: follow-up to the committee's report on the implementation of comprehensive land claims); and for the consideration of a draft budget.

**Senator Gerry St. Germain** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good morning. I would like to welcome all honourable senators, members of the public and viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or on the Web.

I am Senator St. Germain from British Columbia, and I have the honour of chairing this committee.

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada, generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types which touch on matters of concern to First Nations, Metis and Inuit.

The purpose of today's meeting is to obtain from Indian and Northern Affairs Canada a follow-up to the committee's report on the implementation of comprehensive land claims. This committee's 2008 report entitled *Honouring the Spirit of Modern Treaties: Closing the Loopholes* chronicled our concerns. In that report, we made four recommendations directed at ensuring that appropriate processes and structures for implementation of obligations under modern treaties are put in place.

The committee sought and obtained a government response to this report. However, not all of the committee's concerns were addressed in the response. The committee would like to use this opportunity to explore in what ways and to what extent its recommendations will be acted upon and when. If there is no current will to act upon certain of our recommendations, we would be eager to receive an explanation why.

[*Translation*]

Before we hear from our witnesses, I would like to introduce the committee members to you.

[*English*]

On my left is Senator Sibbeston from the Northwest Territories; Senator Dyck, the deputy chair of this committee; Senator Campbell from British Columbia; Senator Hubley from Prince Edward Island; and Senator Demers from the Province of

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 30 mars 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, pour étudier les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis ainsi que d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (sujet : la suite donnée au rapport du comité concernant la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales globales); et l'étude d'une ébauche de budget.

**Le sénateur Gerry St. Germain** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour. J'aimerais souhaiter la bienvenue aux sénateurs ainsi qu'au public qui assiste à la présente séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur la chaîne CPAC ou sur le web.

Je suis le sénateur St. Germain. Je représente la Colombie-Britannique et j'ai l'honneur de présider les travaux de notre comité.

Notre comité a comme mandat d'étudier la législation et d'autres questions relatives aux peuples autochtones du Canada, en général. La portée de ce mandat est donc vaste et nous permet d'examiner toutes sortes de sujets qui touchent les Premières nations, les Métis et les Inuits.

La réunion d'aujourd'hui a pour but d'obtenir, de la part du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, un compte rendu des suites données au rapport de notre comité concernant la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales globales. Notre comité avait exprimé ses inquiétudes dans son rapport de 2008 intitulé *Respecter l'esprit des traités modernes : éliminer les échappatoires*. Ce rapport contenait quatre recommandations visant la mise sur pied de structures et de mécanismes adéquats pour respecter les obligations qui résultent des traités modernes.

Le gouvernement a répondu au rapport de notre comité, mais sa réponse est incomplète, eu égard à certaines de nos inquiétudes. Notre comité voudrait maintenant savoir quand et dans quelle mesure on donnera suite à ses recommandations. De plus, nous voudrions qu'on nous explique, si tel est le cas, pourquoi on ne veut pas donner suite à certaines de nos recommandations.

[*Français*]

Avant d'entendre nos témoins, permettez-moi de vous présenter les membres du comité aujourd'hui.

[*Traduction*]

À ma gauche se trouvent le sénateur Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest, le sénateur Dyck, vice-présidente de notre comité, le sénateur Campbell, de la Colombie-Britannique, le sénateur Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard, et le sénateur Demers, du

Quebec. On my right is Senator Raine from British Columbia; Senator Patterson from Nunavut; Senator Stewart Olsen from New Brunswick; Senator Poirier from New Brunswick; and Senator Brazeau from the Province of Quebec.

Members of the committee, please help me in welcoming our witnesses from Indian and Northern Affairs Canada. We have with us Mr. Michel Roy, Senior Assistant Deputy Minister, Treaties and Aboriginal Government; and Stephen Gagnon, Director General, Implementation Branch.

**Michel Roy, Senior Assistant Deputy Minister, Treaties and Aboriginal Government, Indian and Northern Affairs Canada:** Good morning, honourable senators. Thank you for your invitation. We are very pleased to be here today to provide you with an update on the changes that have been made and those that are in process and upcoming that will improve the federal implementation of modern treaties.

Canada has and continues to work to address many of the common concerns raised within the federal government, by parliamentary committees, the Auditor General, and the Land Claims Agreements Coalition.

As I mentioned during our last appearance, an evaluation completed in October 2009 of all the older land claim agreements confirmed they are showing success. Following that, INAC is conducting an evaluation of self-government and its impact on Aboriginal signatory communities. Several communities at various stages of self-government are participating in this evaluation project. This process will include both qualitative and quantitative research, as well as a series of interviews with committee members, leadership and other implicated parties.

This evaluation is anticipated to conclude early in the next fiscal year. Its results will provide some important insights on how self-government is working and how it impacts its intended beneficiaries.

While the federal government has been able to work collaboratively to implement initial, one-time and transactional items, it is not a secret there have been challenges in working together in a coordinated fashion to resolve implementation challenges that arise from time to time, and in making adjustments in a timely and consistent manner.

When we were here in October 2009, we told you the Department of Indian Affairs was taking action. Our department is committed to making improvements in key areas identified by this committee's report.

Canada works to strengthen implementation and continues to work on three key areas that I will discuss more fully during my presentation. First, in terms of comptrollership, we are strengthening internal and cross-government monitoring and

Québec. À ma droite se trouvent le sénateur Raine, de la Colombie-Britannique, le sénateur Patterson, du Nunavut, le sénateur Stewart Olsen, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Poirier, du Nouveau-Brunswick, et le sénateur Brazeau, du Québec.

Mesdames et messieurs les membres du comité, veuillez vous joindre à moi pour accueillir nos témoins du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Il s'agit de Michel Roy, sous-ministre adjoint principal chargé des traités et du gouvernement autochtone, ainsi que de Stephen Gagnon, directeur général de la Mise en œuvre.

**Michel Roy, sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone, Affaires indiennes et du Nord canadien :** Bonjour, honorables sénateurs. Merci pour votre invitation. Nous sommes très heureux d'être présents aujourd'hui pour vous expliquer les changements que nous avons effectués et ceux qui se préparent et qui rendront la mise en œuvre des traités par le gouvernement fédéral plus efficace.

Le Canada s'applique à corriger les lacunes qui ont été signalées au sein du gouvernement fédéral ainsi que par les comités parlementaires, la vérificatrice générale et la Coalition des signataires d'accords sur des revendications territoriales.

Comme je l'ai dit lors de notre dernière comparution, l'évaluation menée à bien en octobre 2009 de quatre des plus anciennes ententes de règlement des revendications territoriales a confirmé qu'elles étaient un succès. Depuis, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien travaille à une évaluation du régime d'autonomie gouvernementale et de son incidence sur les collectivités autochtones signataires. Plusieurs collectivités, qui en sont à différents stades de l'accès à l'autonomie gouvernementale, participent à l'évaluation. La démarche comprend une recherche à la fois qualitative et quantitative et une suite d'entrevues menées auprès de membres et de dirigeants des collectivités ainsi que d'autres intéressés.

Le travail devrait se terminer au cours du prochain exercice. Il nous éclairera largement à propos du fonctionnement de ce régime et de ses effets sur les bénéficiaires visés.

Le gouvernement fédéral a réussi, par la collaboration, à résoudre des questions ponctuelles et opérationnelles du début, mais on sait qu'il est difficile de travailler de manière coordonnée pour s'attaquer aux problèmes qui surviennent à divers moments de la mise en œuvre et d'apporter les corrections nécessaires avec rapidité et cohérence.

Lors de notre témoignage en octobre 2009, nous avons déclaré que notre ministère agit sur ce dossier et qu'il entend apporter des améliorations aux principaux domaines mentionnés dans le rapport.

Les mesures que prend le Canada pour rendre la mise en œuvre plus efficace concernent trois grands domaines sur lesquels je reviendrai avec plus de détails pendant mon exposé. Premièrement, en ce qui concerne la fonction de contrôle, nous



reporting mechanisms to improve results-based reporting and to demonstrate results to Aboriginal signatories and Canadians.

In the second area of management, we are establishing cross-government structures to improve the management of the Government of Canada implementation responsibilities.

Our third key area is guidance for implementers. We are currently developing guidelines to distribute to colleagues across the federal government whose work touches on modern treaties and their implementation.

[Translation]

Concerning management issues, during our last appearance, I spoke about the implementation of a management framework which will strengthen the management of modern treaty implementation across the federal government by improving cross-government coordination and decision-making.

I am pleased to report that the Federal Framework for the Implementation of Modern Treaties was approved by the Federal Steering Committee on Self-Government and Comprehensive Claims on December 14, 2009. Copies have been prepared for you and for all my members. One of the key features of the Framework is the broadening of the focus and mandates of the Federal Caucus and Federal Steering Committee (FSC) to include ongoing, outstanding and emerging implementation issues.

It also incorporates regional implementation caucuses of federal officials into the FSC process in recognition that much of the essential and ongoing business associated with modern treaty implementation is carried out in an array of federal bureaux and installations across Canada.

Over the next few months, representatives from the Implementation Branch, under Mr. Gagnon, will be undertaking several activities to operationalize the framework.

These activities will include a series of engagements with the regional caucus representatives in the three pilot areas. A presentation was made to the regional caucus in Atlantic Canada on March 2, 2010, with meetings in the Northwest Territories and British Columbia to be scheduled shortly.

Indian and Northern Affairs Canada recognizes the importance of working together with treaty partners to ensure that treaties are implemented properly. We will soon be sharing the implementation management framework with the Land Claims Agreement Coalition.

sommes en train d'améliorer les moyens de contrôle et de déclaration internes et pangouvernementaux afin d'obtenir de meilleurs rapports axés sur les résultats et de pouvoir présenter les résultats aux signataires et à la population canadienne.

Dans le deuxième domaine, la gestion, nous sommes en train de créer des structures pangouvernementales afin d'améliorer la gestion des responsabilités du Canada à l'égard de la mise en œuvre.

Le troisième domaine est celui des conseils aux responsables de la mise en œuvre. Nous sommes en train de formuler des lignes directrices pour nos collègues de l'administration fédérale dont le travail concerne les traités et leur mise en œuvre.

[Français]

En ce qui concerne le thème de la gestion, lors de notre dernière comparution, j'ai évoqué le cadre de gestion de la mise en œuvre qui permettra de mieux gérer l'application des traités modernes dans toute l'administration fédérale, en améliorant la coordination et la prise de décision à l'échelle pangouvernementale.

Je suis heureux d'annoncer que, le 14 décembre dernier, le comité directeur fédéral de l'autonomie gouvernementale et des revendications globales, qui regroupe des sous-ministres adjoints de différents ministères fédéraux et des agences centrales, a approuvé le cadre fédéral pour la mise en œuvre des traités modernes — des copies ont été préparées pour vous et distribuées ce matin à tous mes membres — celui-ci étant, entre autres grandes caractéristiques, l'orientation et le mandat du caucus fédéral et du comité directeur fédéral aux questions permanentes, exceptionnelles et nouvelles liées à la mise en œuvre.

Il intègre également aux mécanismes du comité directeur les caucus régionaux de mise en œuvre, formés de fonctionnaires fédéraux, sachant que le gros de l'activité essentielle et permanente de mise en œuvre des traités modernes s'exerce dans divers bureaux fédéraux partout au Canada.

Au cours des prochains mois, des représentants de la Direction générale de la mise en œuvre, que gère M. Gagnon, au secteur des traités de gouvernements autochtones, entreprendront plusieurs activités afin de rendre le cadre de gestion fonctionnel.

Ils mèneront notamment une série de consultations avec des représentants des caucus régionaux au sujet des trois domaines clés. Un exposé a été offert au caucus régional du Canada Atlantique, le 2 mars dernier, et des réunions sont prévues dans les Territoires du Nord-Ouest et en Colombie-Britannique bientôt.

Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît l'importance de la collaboration avec les partenaires des traités pour veiller à ce que les traités soient mis en œuvre correctement. Nous partagerons bientôt le cadre de gestion de la mise en œuvre avec la coalition des ententes sur les revendications territoriales.

We will continue to work with Aboriginal, provincial and territorial signatories, as well as the coalition, and keep them informed as the work moves forward. Additionally, we are developing guidelines to distribute to implementers across the federal government.

These will provide practical advice, consistent guidance and direction to federal officials who have responsibilities relating to the implementation of modern treaties, as well as inform them of department roles and responsibilities.

These guidelines are in the internal INAC approval process and will soon be sent to central agencies and other government departments for their comments.

We will also issue subject-specific guidelines to assist federal officials in managing key implementation issues, such as alternate dispute resolution (including binding arbitration), reviews, renewals and annual reports.

These guidelines should help ensure that these processes and initiatives are managed in a coherent and particular manner across the 22 agreements. We are hopeful for conclusion on several of the guidelines by the fall of 2010.

As I have already mentioned, to improve comptrollership, we are also strengthening internal and cross-government monitoring and reporting mechanisms to improve results-based reporting and to demonstrate results to Aboriginal signatories and Canadians.

For example, over the past year, the department has developed an enhanced web-based system which will be launched on April 1, 2010 to track all federal obligations. The redesign of this system has addressed the shortfalls of the old tracking system. The new system is more user-friendly and allows for the production of specific reports, by departments or by claims; it identifies gaps in implementation efforts; it facilitates reporting, internally and to Parliament; and it allows for the linking up to other departmental reporting requirements.

[English]

The Senate committee report raised serious concerns with the way fiscal funding of modern treaties in Canada are renewed. The report recommended that federal officials consider "the development of transparent, flexible and timely funding processes and fiscal planning procedures." The federal government recognizes that fiscal arrangements are a key part of the post-treaty government-to-government relationship. On March 2, 2010, Minister Strahl announced that INAC would be developing a new national approach to funding of Aboriginal self-government. These arrangements will need to satisfy the interests of all parties. They should be fair, transparent and consistent and they should be manageable, timely and affordable.

Par ailleurs, nous continuerons à collaborer avec les signataires autochtones, provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec la coalition, et nous les tiendrons au courant des progrès réalisés. À ce titre, nous nous employons à formuler des directives pour les responsables de la mise en œuvre de l'administration fédérale.

Les employés fédéraux, chargés de la mise en œuvre des traités y trouveront de l'information utile, notamment sur les responsabilités des divers ministères.

Ces directives, qui sont au stade des approbations internes au ministère, seront bientôt présentées pour commentaires aux organismes centraux et aux autres ministères concernés.

Nous lançons aussi des directives sur des questions précises afin d'aider les fonctionnaires fédéraux à gérer les grandes questions de mise en œuvre, qu'il s'agisse du règlement extrajudiciaire des différends, y compris l'arbitrage exécutoire, d'examen, de renouvellement ou de rapport annuel.

Ces lignes directrices devraient être garantes de la cohérence et de la prévisibilité de la gestion des mécanismes et des initiatives pour les 22 ententes que nous avons en place actuellement. Nous prévoyons émettre plusieurs de ces lignes directrices d'ici l'automne 2010.

Comme je l'ai déjà mentionné, pour améliorer la fonction de contrôle, nous sommes en train d'améliorer les moyens de contrôle et de déclarations internes et pangouvernementales, afin d'obtenir de meilleurs rapports axés sur les résultats et de pouvoir présenter les résultats aux signataires et à la population.

Par exemple, cette année, notre ministère a mis au point un système perfectionné en ligne pour suivre toutes les obligations fédérales. Il sera mis en service cette semaine même, le 1<sup>er</sup> avril 2010. Cet aménagement doit remédier aux lacunes de l'ancien système. Le niveau est plus convivial, il permet de produire des rapports particuliers, soit par ministère, soit par revendication, de constater les faiblesses au niveau de la mise en œuvre, faciliter la production de rapports à l'interne et pour le Parlement, et de faire le lien avec les autres exigences en matière de déclarations ministérielles.

[Traduction]

Les auteurs du rapport du Comité sénatorial remettent sérieusement en question la démarche pour le renouvellement du financement des traités modernes au Canada et ils recommandent que les responsables fédéraux songent à adopter « des mécanismes transparents, flexibles et rapides de financement et de planification financière ». Le gouvernement fédéral convient que les ententes financières occupent une place primordiale dans les relations intergouvernementales après les traités. Le 2 mars 2010, le ministre Strahl a annoncé que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dressera un nouveau cadre national de financement des gouvernements autochtones. Les ententes conclues devront tenir compte des intérêts de toutes les parties; leurs dispositions devront être équitables, transparentes, cohérentes, gérables, opportunes et abordables.

We anticipate that this new approach will include an open and transparent articulation of federal policies set out in the public policy statement or through a legislative framework. We anticipate a funding formula to calculate federal funding support and take into account Aboriginal governments' contribution from their own source revenue. We also anticipate an ongoing process for consulting with Aboriginal people or Aboriginal groups collectively on matters related to fiscal financing.

Over the coming months, federal officials will develop a detailed proposal and then engage in policies and discussions on the proposal with Aboriginal governments, provinces and territories across Canada.

Recognizing that we will be working with provisions in existing agreements, any change to those provisions will require the agreement of the signatory groups.

*[Translation]*

In addition to these initiatives that are currently underway, Canada has achieved success on other key implementation files over the past year.

I spoke to you last fall about clca.net. This innovative system, following from a Treasury Board lead initiative, would see federal departments reporting on their contracting and procurement activities in land claim areas.

Since our last appearance, approximately 875 federal employees across 30 departments have attended learning sessions. Each session leads to more requests from departments for additional training.

During our last appearance, I mentioned that the e-learning tool, entitled "Aboriginal Considerations in Procurement," was released by the Canada School of Public Service on Campusdirect, the public service's e-learning system, in May 2008. I am pleased to report that this same learning tool was awarded a recognition award from the Materiel Management Institute of Canada (MMIC) for its innovative approach to learning in the area of procurement.

We continue to make progress on implementation activities across the country and I would like to highlight just a few for you. After concluding successful renewal negotiations, on March 24, 2010, the Minister, along with his counterparts from Makivik and Quebec, announced the signing of their renewed five-year Nunavik Housing Agreement. It will become effective on April 1, 2010 and cover the period 2010-2015.

An order in council was approved in January 2010 for the coming into force on February 1, 2010 of amendments to the Cree-Naskapi (of Quebec) Act. This fulfills a key commitment of the New Relationship Agreement between the Cree of Eeyou Istchee (James Bay) and Canada.

Nous prévoyons que cette orientation comportera : une formulation ouverte et transparente de ce qu'est la politique fédérale dans un énoncé de politique ou une loi cadre; une formule de financement pour le calcul de l'aide financière fédérale, formule qui tiendra compte de ce que peuvent apporter les gouvernements autochtones par leurs propres sources de revenus; un mécanisme permanent de consultation collective des groupes autochtones sur les questions de financement budgétaire.

Au cours des prochains mois, les représentants fédéraux formuleront une proposition détaillée, puis ouvriront un dialogue sur la proposition, avec les gouvernements autochtones ainsi que les provinces et les territoires canadiens.

Comme notre travail aura une incidence sur des dispositions des ententes actuelles, nous devons obtenir l'accord des groupes signataires pour modifier ces dispositions en conséquence.

*[Français]*

Il n'y a pas que ces initiatives en cours, puisque le Canada a eu du succès depuis un an dans d'autres grands dossiers de mise en œuvre.

Je vous ai parlé l'automne dernier de clca.net. Ce système novateur, né d'une initiative pilotée par le Conseil du Trésor, permettra aux ministères fédéraux de produire des rapports sur leur activité de passation de marchés publics et d'approvisionnement dans des régions visées par des revendications territoriales.

Depuis notre dernière comparution, quelque 875 employés fédéraux provenant de 30 ministères ont assisté à des séances de formation. Chacune de ces séances suscite davantage de demandes de formation de la part des ministères.

À notre dernière comparution, j'ai mentionné que l'École de la fonction publique du Canada avait diffusé, en mai 2008, un outil d'apprentissage électronique appelé « Considérations autochtones dans le cadre de l'approvisionnement », par Campusdirect, le système de cyber-apprentissage de la fonction publique. Je suis heureux d'annoncer que cet outil a obtenu une distinction de l'Institut de gestion du matériel du Canada, parce qu'il innove sur le plan didactique dans le domaine des marchés publics.

Nous continuons de progresser dans des activités de mise en œuvre partout au pays, ce que j'aimerais illustrer par quelques exemples. À l'issue de fructueuses négociations de renouvellement, le ministre a annoncé, le 24 mars dernier, de concert avec ses homologues de Makivik et du Québec, que l'entente sur le logement au Nunavik avait été renouvelée pour cinq ans. La date d'effet est le 1<sup>er</sup> avril 2010 et la période visée s'étend de 2010 à 2015.

En janvier 2010, un décret a été approuvé en vue de la mise en application, le 1<sup>er</sup> février 2010 des modifications apportées à la loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. On se trouve ainsi à donner suite à un grand engagement de l'entente concernant les nouvelles relations entre le gouvernement du Canada et les Cris de la Baie James.



Additional appointments include an OIC in January 2010, making amendments to the capital transfer payments with the Inuit of Labrador as a result of the overlap agreement between them and the Inuit of Nunavik.

Federal appointments to the co-management boards have been completed and, as a result, all boards are established and operating under the Nunavik Inuit Land Claims Agreement.

We are also happy to report that the Nunatsiavut Governance Day took place November 18, 2009 in Ottawa. Over 60 senior officials from the Nunatsiavut Government and the federal government met to discuss the successes and challenges of the Labrador Inuit Land Claims Agreement. They used the opportunity to learn and share experiences which resulted in improved collaboration and further strengthening of the relationship between governments.

#### [English]

In Nunavut, recognizing that we are still dealing with litigation issues, the Nunavut Implementation Panel met in January 2010. The panel reached consensus to develop terms of reference for the upcoming Article 23 periodic review. This is the article dealing with Inuit employment within government. All parties will be collaborating actively in the contracting process.

The panel members also agreed to develop terms of reference for the 2005-2010 five-year review, which is expected to begin this coming fiscal year. It was also agreed that a more streamlined annual report process will be put in place to allow for more timely and effective reporting.

Earlier this month, Canada, British Columbia and the Nisga'a Nation completed a subsequent financial transfer agreement effectively retroactive to April 1, 2009, which supported the Nisga'a government in the provision of agreed-upon programs and services. The estimated value of the six-year agreement is \$366 million, and it supports the Government of Canada's objective to promote fiscal relationships with First Nations that meet the governance responsibility and community needs.

Finally, through Budget 2010, Indian and Northern Affairs Canada received \$8 million over two years to support community-based environmental monitoring, reporting and base line data collection through the Northwest Territories Cumulative Impact Monitoring Program and the Nunavut General Monitoring Program.

As Minister Strahl commented at the B.C. principles meeting, Canada remains committed to negotiating modern treaties with willing First Nations. Negotiated settlements enable all parties to achieve progress on important issues. First Nations and Aboriginal people gain access to many opportunities for economic and social development. Canadians benefit from

Mentionnons également le décret émis en janvier 2010, qui modifie le régime de paiement de transfert des Inuits du Labrador à la suite de l'entente d'utilisation commune qu'ils ont conclu avec les Inuits du Nunavik.

Les nominations fédérales au conseil de cogestion sont complètes et tous les conseils sont régis dans leur constitution et leur fonctionnement par l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik.

Nous sommes aussi heureux de vous rapporter que la journée du gouvernement du Nunatsiavut s'est tenue à Ottawa, le 18 novembre dernier. Ce jour-là, plus de 60 hauts représentants du gouvernement du Nunatsiavut et du gouvernement fédéral ont discuté des succès et des difficultés de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador. Ils ont profité de l'occasion pour mettre les expériences en commun, d'où une amélioration de la collaboration et un resserrement des liens entre les deux administrations.

#### [Traduction]

Compte tenu des contestations judiciaires qui se poursuivent, le Comité de mise en œuvre du Nunavut s'est réuni en janvier 2010. Il est parvenu à un consensus sur l'élaboration du mandat du prochain examen périodique de l'article 23, qui porte sur l'emploi des Inuits dans la fonction publique. Toutes les parties collaboreront activement au processus contractuel.

Le Comité a en outre convenu d'établir le mandat de l'examen quinquennal 2005-2010, qui devrait débiter au cours du prochain exercice. Enfin, les membres du Comité se sont entendus pour qu'on simplifie la production du rapport annuel, de manière à la rendre plus rapide et plus efficace.

Au cours du mois, le Canada, la Colombie-Britannique et la nation Nisga'a ont conclu une entente de transfert financier subséquent, qui sera rétroactive au 1<sup>er</sup> avril 2009 et qui vise à aider le gouvernement Nisga'a à mettre en œuvre les programmes et les services convenus. Cette entente est d'une durée de six ans, et on estime sa valeur à 366 millions de dollars. Elle correspond à l'objectif du gouvernement du Canada de privilégier les relations financières avec les Premières Nations qui s'acquittent de leurs responsabilités en matière de gouvernance et qui répondent aux besoins de leur population.

Enfin, dans le budget de 2010, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a reçu huit millions de dollars sur deux ans pour des activités communautaires de surveillance, de déclaration et de collecte de données de référence portant sur l'environnement, dans le cadre du Programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires-du-Nord-Ouest et du Programme de surveillance générale du Nunavut.

Comme l'a déclaré le ministre Strahl à la réunion des parties prenantes en Colombie-Britannique, le Canada entend continuer de négocier des traités modernes avec les Premières nations qui le souhaitent. Les ententes négociées permettent à toutes les parties de faire des progrès dans des dossiers importants. Les Premières nations voient s'élargir considérablement leurs perspectives de

strong, confident and self-sufficient First Nations and Aboriginal communities.

[Translation]

We are also committed to improving how we implement those treaties. Our work thus far is a big step in ensuring more consistent and timely implementation of our federal obligations, one that is more responsive both to the needs of First Nation communities, and all Canadians.

[English]

**The Chair:** Thank you, Mr. Roy. I have a question. On page 5 of your brief, you say, "We will also issue subject-specific guidelines to assist federal officials in managing key implementation issues such as alternative dispute resolution" and in brackets you have "including binding arbitration."

What does that really mean? I believe there is only one agreement of the modern-day treaties — and I stand to be corrected on this — which is the Nisga'a, who have binding arbitration, and the rest of them are voluntary arbitration. One of the key concerns of the coalition and the committee was that the only recourse that these people have is to go to court. That is what has happened in Nunavut.

You issued subject-specific guidelines. Can you explain exactly what that means? Unless First Nations have other recourse, their only recourse currently is the courts, unfortunately, which is frustrating for these people who have signed these modern-day treaties.

**Mr. Roy:** I will ask Mr. Gagnon to answer that question, but before he does, I would like to say that we have to keep in mind that with all of those agreements, we have implementation panels where all the parties are working together and trying to find solutions to some of the issues. When we talk about arbitration, what we are developing now are guidelines where the Government of Canada could agree to go to a process of binding arbitration for non-financial issues. For financial issues, it will always be a problem for Canada to agree to be the subject to binding arbitration.

**The Chair:** Their only recourse are the courts, then?

**Mr. Roy:** If the issue is relating to money, their only recourse is the courts, yes.

**Stephen Gagnon, Director General, Implementation Branch, Indian and Northern Affairs Canada:** To answer the specific elements of your question, many of the agreements have binding arbitration. The question is whether or not it is something that is mandatory or voluntary. I think the Inuvialuit Final Agreement requires arbitration in some cases although I am not certain whether it is financial. The other ones are permitted — the

développement économique et social. Quant aux autres Canadiens, ils profitent de la présence au pays de populations autochtones fortes, confiantes et autonomes.

[Français]

Enfin, nous voulons améliorer notre mise en œuvre de ces traités. Le travail que nous avons accompli jusqu'ici nous aidera grandement à remplir nos obligations fédérales d'une façon plus uniforme en respectant les délais et ce, en fonction des besoins des communautés des Premières nations, des Autochtones et de tous les Canadiens.

[Traduction]

**Le président :** Merci, monsieur Roy. J'ai une question. À la page 5 du texte de votre allocution, vous dites : « Nous lancerons aussi des directives sur des questions précises afin d'aider les fonctionnaires fédéraux à gérer les grandes questions de mise en œuvre, qu'il s'agisse de règlement extrajudiciaire des différends [...] ». Puis, vous indiquez entre parenthèses « y compris l'arbitrage exécutoire ».

Qu'est-ce que ça veut dire exactement? Si je ne m'abuse, un seul traité moderne, celui des Nisga'a, prévoit l'arbitrage exécutoire. Les autres traités prévoient l'arbitrage volontaire. Aux yeux de la coalition et de notre comité, l'un des problèmes principaux est que ces gens n'ont d'autre recours que de s'adresser aux tribunaux. C'est ce qui s'est produit au Nunavut.

Vous dites vouloir émettre des directives sur des questions précises. Pourriez-vous nous dire exactement ce que vous entendez par là? À moins que les Premières nations ne disposent d'autres recours, elles doivent s'adresser aux tribunaux, comme c'est le cas actuellement. C'est frustrant pour les signataires des traités modernes.

**M. Roy :** Je vais demander à M. Gagnon de répondre à cette question, mais avant de lui céder la parole, je voudrais dire que, pour tous ces traités, nous avons formé des comités de mise en œuvre où toutes les parties collaborent pour trouver des solutions à certains problèmes. En ce qui concerne l'arbitrage, nous sommes en train d'élaborer des directives selon lesquelles le gouvernement du Canada pourrait consentir à l'arbitrage exécutoire pour les questions n'ayant pas d'incidences financières. Mais, pour les questions financières, le Canada ne pourra toujours que difficilement se soumettre à l'arbitrage exécutoire.

**Le président :** Alors, leur seul recours est de s'adresser aux tribunaux, n'est-ce pas?

**M. Roy :** S'il s'agit d'une question d'argent, leur seul recours est effectivement de s'adresser aux tribunaux.

**Stephen Gagnon, directeur général, Mise en œuvre, Affaires indiennes et du Nord canadien :** Pour répondre précisément aux éléments de votre question, je vous dirais que de nombreux traités prévoient l'arbitrage exécutoire. Il s'agit principalement de savoir si le recours à cette forme d'arbitrage est obligatoire ou facultatif. Je crois que la Convention définitive des Inuvialuit prévoit le recours obligatoire à l'arbitrage dans certains cas, mais je ne suis

Nunavut agreements, for example — to have arbitration and once both parties agree, and then the decision would be binding. There are those outlets.

What we are talking about is putting in place a series of directives so that we have the processes in place to get the decisions made to take things to arbitration from the federal side. I think in our last visit here, we talked about that being an issue to the point that the federal processes were not in place, so decisions were not being made in a timely fashion. That is what the guidelines are supposed to be addressing.

**The Chair:** We were told that in most cases, the federal government will not enter into arbitration because most of the agreements are voluntary. I hear you saying that once the decision is made, if it is decided to go to arbitration, it is binding. However, the federal government is reluctant to get there. That is one of the biggest problems facing the people trying to deal with these modern-day treaties from the First Nations side.

**Mr. Gagnon:** Understood, and that is why we are trying to put the guidelines in place, in order to make the rules around when Canada will and will not go to arbitration a little clearer. I do not think it will ever be perfect, but we need something in place. We are striving for clearer rules so people will understand under what circumstances Canada will agree to binding arbitration and under what circumstances it will not. I acknowledge that has been a concern of both this committee and other groups that have made representations here.

**Senator Stewart Olsen:** Thank you for appearing and updating us. It is a very good update, and I appreciate it.

Will the general population be able to access your new website? I understand the website will be launched April 1 and will have information concerning federal obligations. Will the website be open on an inter-governmental website?

**Mr. Gagnon:** That will be an internal system for the federal government to monitor and track. One of the ultimate goals is to produce reports that we can share to let people know how we are doing on treaty obligation management.

**Mr. Roy:** It is really a management tool to manage and report the real information. It is an internal system.

**Senator Stewart Olsen:** I am sure that all members of the committee would appreciate knowing when the website is up and running. Please send us the link when it is ready, as this website will assist us in monitoring the progress of certain items.

**Senator Sibbeston:** This issue of implementation is, of course, a big problem, that began in the 1970s with the James Bay Agreement. That is where modern comprehensive claims started, and then we had quite a number in the Northwest Territories, Nunavut being the biggest one.

pas certain si cela s'applique aux questions financières. Dans les autres traités, par exemple les conventions sur le Nunavut, les parties peuvent s'entendre pour avoir recours à l'arbitrage et, en pareil cas, la décision est exécutoire. De telles issues sont prévues.

Par ailleurs, nous sommes en train de préparer une série de directives qui précisent comment doit se prendre, du côté fédéral, la décision d'avoir recours à l'arbitrage. Je crois que, lors de notre dernier témoignage devant votre comité, nous avons parlé du problème de l'absence de directives bien établies, du côté fédéral, qui faisait que les décisions ne se prenaient pas rapidement. C'est ce problème que nous sommes en train d'essayer de résoudre.

**Le président :** Nous nous sommes fait dire que, la plupart des traités prévoyant un recours facultatif à l'arbitrage, le gouvernement fédéral le refuse. De plus, vous nous indiquez qu'une fois la décision prise d'avoir recours à l'arbitrage, ce que le gouvernement fédéral est réticent à faire, la décision de l'arbitre est exécutoire. C'est l'un des principaux problèmes qu'ont les Premières nations dans l'application des traités modernes.

**Mr. Gagnon :** Je comprends, et c'est pourquoi nous sommes en train d'établir des directives. Nous voulons qu'il y ait des règles un peu plus claires pour déterminer si le Canada peut accepter l'arbitrage, dans un cas donné. Je ne pense pas que nous réglerons ainsi le problème à la perfection, mais il nous faut des directives. Nous essayons d'établir des règles plus claires pour que les gens comprennent dans quelles circonstances le Canada accepte qu'il y ait arbitrage exécutoire et dans quelles circonstances il refuse. Je reconnais que le problème a été soulevé par votre comité et par des groupes ayant fait valoir leur point de vue devant votre comité.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Merci d'être venu témoigner pour nous mettre au courant. C'est une très bonne mise à jour, et je l'apprécie.

La population en général pourra-t-elle consulter votre nouveau site web? Si je comprends bien, votre site sera en ligne à compter du 1<sup>er</sup> avril et contiendra de l'information sur les obligations fédérales. Le site sera-t-il ouvert au public ou s'agira-t-il d'un site fédéral interne?

**Mr. Gagnon :** Ce sera un site interne permettant au gouvernement fédéral de surveiller l'évolution des dossiers. L'un de nos objectifs ultimes est de produire des rapports que nous pourrions diffuser pour que les gens sachent où nous en sommes dans la gestion de nos obligations résultant des traités.

**Mr. Roy :** C'est un outil de gestion qui présente de l'information fiable. C'est un système interne.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Je suis certain que tous les membres du comité aimeraient être avertis lorsque le site web sera en ligne. Veuillez nous envoyer l'adresse du site lorsqu'il sera prêt, car il va nous aider à suivre l'évolution de certains dossiers.

**Le sénateur Sibbeston :** La mise en œuvre des traités constitue évidemment un gros problème qui remonte aux années 1970, avec la Convention de la Baie James. C'est là qu'ont commencé les revendications globales modernes, et elles ont été assez nombreuses dans les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut étant la plus importante.



The issue of implementation that we are dealing with is very serious. The honour of the Crown and so forth is at issue. I would have thought that part of the federal government's response would be that it has responsibilities and treaty obligations and they are very definitely intent and resolved to implement and comply with the agreement.

Have you made such a statement? The Land Claims Agreements Coalition is an organization that has begun meeting to deal with issues. They would like to hear that the federal government is serious about and intent on living up to its obligations provided in the modern land claim agreements.

Are you able to say to us, to the land claimants and to all Canadians that the federal government will live up to and comply with the modern land claim agreements?

**Mr. Roy:** I have to say that, of course, Canada will face its obligations. The goal of our activities has always been to meet our obligations together with the other parties. It is a shared obligation of all signatories. If you look at a one-time obligation, such as the transfer of land, we have a good record. There are a couple of little issues here and there, but we have a good record. In the longer term, the goal is to develop partnerships and work better together. We have to learn these things over time. It takes time to develop a new relationship, based on government-to-government relations. That relationship influences the current relationship and the way that we do business. Of course, we want to meet our obligations.

**Senator Sibbeston:** In your presentation, you spoke about a federal framework. Is that the most important change you are making to enable land claim agreements to be implemented properly? Is this an internal mechanism or framework to make the implementation possible?

**Mr. Roy:** I would not say it is the most important action. It is simply to provide a framework to help federal officials to understand the meaning of modern treaties, the obligations and to guide them in the sense of how Canada will want to assume its responsibilities. It is a document to guide the system and federal officials in the context of the implementation of treaties.

**Senator Sibbeston:** In terms of people and resources available in the department, have you added, strengthened or reorganized in any way to make the implementation more successful?

**Mr. Roy:** Mr. Gagnon and his team proceeded to a major reorganization within their branch to ensure that they are better prepared to meet and work with the partners.

Le problème de mise en œuvre auquel nous faisons face est très sérieux. C'est l'honneur de la Couronne qui est en jeu, avec tout ce que cela suppose. Je m'attendais à ce que le gouvernement fédéral réponde que les traités lui conféraient des responsabilités et des obligations et qu'il avait définitivement l'intention de se conformer aux traités et de les mettre en œuvre.

Avez-vous fait une telle déclaration? La Coalition des signataires d'accords sur des revendications territoriales a été formée pour s'occuper de ces problèmes. Les signataires aimeraient que le gouvernement fédéral se montre sérieux et respecte ses obligations en vertu des traités modernes sur les revendications territoriales.

Seriez-vous capable de dire à notre comité, à ceux qui ont des revendications territoriales et à l'ensemble des Canadiens que le gouvernement fédéral a l'intention de respecter les traités modernes sur les revendications territoriales?

**M. Roy :** Je dois répondre qu'évidemment, le Canada va s'acquitter de ses obligations. Nous avons toujours eu pour but, dans nos activités, de nous acquitter de nos obligations de concert avec les autres parties. C'est ce que doivent faire tous les signataires. Dans l'ensemble, nous nous sommes bien acquittés de nos obligations de transfert de terres. Il s'agit dans ce cas d'une opération unique. Il y a quelques petits problèmes ici et là, mais nous avons un bon bilan. Nous avons comme objectif à long terme d'établir des partenariats et de mieux collaborer. Ce sont des choses qui s'apprennent au fil du temps. Il faut du temps pour nouer des relations nouvelles, de gouvernement à gouvernement. Nos relations habituelles et nos façons de faire en sont transformées. Évidemment, nous voulons nous acquitter de nos obligations.

**Le sénateur Sibbeston :** Dans votre exposé, vous avez parlé d'un cadre fédéral. Est-ce le changement le plus important que vous apportez pour que les accords sur les revendications territoriales soient mis en œuvre comme il se doit? Ce cadre est-il un mécanisme interne pour que la mise en œuvre puisse se faire?

**M. Roy :** Je ne dirais pas qu'il s'agit de la mesure la plus importante. Il s'agit simplement de fournir un cadre pour aider les fonctionnaires fédéraux à interpréter les traités modernes et à comprendre les obligations qui en résultent, de manière à les guider lorsqu'ils doivent déterminer comment le Canada assumera ses responsabilités. C'est un document pour guider le système et les fonctionnaires fédéraux dans le contexte de la mise en œuvre des traités.

**Le sénateur Sibbeston :** Avez-vous augmenté ou réorganisé les effectifs et les ressources du ministère pour que la mise en œuvre puisse mieux se faire?

**M. Roy :** M. Gagnon et son équipe ont effectué une réorganisation importante de leur direction générale pour pouvoir mieux collaborer avec les partenaires.

[Translation]

**Senator Brazeau:** I have two fairly simple questions. First, following the department's answer to the committee's report, what is the department doing to encourage First Nations to enter into negotiations to sign a modern treaty?

Second, in the department's view, what would be the benefits for one or more First Nations to enter into such negotiations?

**Mr. Roy:** As to what the department does to encourage First Nations or Aboriginal groups to enter into negotiations, it is up to the Aboriginal group to decide whether it wants to proceed with a modern treaty that would change its relations with the federal Crown. In a number of cases on the Prairies, historic treaties are already in place.

The communities in British Columbia, Quebec, the Atlantic and the Algonquins here in Ontario, are obliged to enter into negotiations with us. In the majority of cases, at least in the Atlantic, Quebec and Ontario, we are conducting negotiations with all groups.

In British Columbia, there is a process in place with about 50 negotiating (bargaining) tables, but that does not include all First Nations. Some First Nations are not ready to accept the process in place and we have to respect their decision.

As to the benefits of coming together, we try to show the groups that there are advantages, especially when it comes to taking on certain powers. I feel that it would not be appropriate for us to support just one community that wants to implement child and family services or education services for that one community only. Even if that community has jurisdiction, it would not make sense for them to do it. They would have to come together to be able to carry out the functions.

So we encourage First Nations to come together so that they can take on broader responsibilities.

**Senator Brazeau:** You mentioned that negotiations are currently underway. Has the department analyzed the costs per negotiating table?

**Mr. Roy:** Each year, the direction of the negotiating table undergoes a review process to find out whether we are really moving towards a common vision with the Aboriginal group.

The processes are expensive and the Aboriginal groups have to incur debts. That is why we want to make sure we share the same vision. If that is not the case, we sit down again with the Aboriginal group and discuss the need to redirect the negotiating table or simply to suspend it while we work together on developing a common vision.

**Senator Brazeau:** Do you have any information that shows the costs incurred?

[Français]

**Le sénateur Brazeau :** J'aurais deux questions assez simples à poser. Premièrement, suite à la réponse que le ministère fournit suite au rapport du comité, que fait-il pour encourager les Premières nations à entrer en négociations afin de signer un traité moderne?

Deuxièmement, quelle est la position du ministère sur les bénéfices qu'auraient une ou plusieurs Premières nations à entamer de telles négociations?

**M. Roy :** Pour ce qui est de savoir ce que fait le ministère pour encourager les Premières nations ou les groupes autochtones à entrer en négociations, c'est au groupe autochtone de décider s'il veut aller de l'avant avec un traité moderne qui modifierait ses relations avec la Couronne fédérale. Dans plusieurs cas dans les Prairies, il y a déjà des traités historiques en place.

Ce sont les communautés de la Colombie-Britannique, du Québec, de l'Atlantique et les Algonquins ici, en Ontario, qui sont sujets à entrer en négociations avec nous. Dans la majorité des cas, du moins en Atlantique, au Québec et en Ontario, nous sommes en négociations avec tous les groupes.

En Colombie-Britannique il y a un processus en place avec une cinquantaine de tables de négociation, mais cela ne regroupe pas toutes les Premières nations. Certaines Premières nations ne sont pas prêtes à accepter le processus en place et on se doit de respecter leur décision.

Quant aux bénéfices de se regrouper, on essaie de montrer aux groupes que cela comporte des avantages, surtout lorsqu'il s'agit d'assumer certaines juridictions. Je pense qu'il ne serait pas adéquat de notre part de supporter une seule communauté qui voudrait mettre en place un service à l'enfance et à la famille ou un service d'éducation pour une seule communauté. Même si cette communauté a juridiction, cela ne ferait pas de sens pour eux de le faire. Il faudrait qu'ils se regroupent pour pouvoir assumer les fonctions.

C'est un peu dans ce sens qu'on encourage des Premières nations à se regrouper pour pouvoir assumer des responsabilités plus larges.

**Le sénateur Brazeau :** Vous mentionnez qu'il y a des négociations qui sont présentement en cours. Est-ce que le ministère a analysé le coût par table de négociation?

**M. Roy :** Chaque année il y a un processus de révision des orientations de la table des négociations, à savoir si on s'enlignait réellement sur une vision commune avec le groupe autochtone.

Ce sont des processus dispendieux et les groupes autochtones doivent encourir des dettes. C'est pourquoi on veut s'assurer de partager une vision commune. Et si ce n'est pas le cas, on se rassemble avec le groupe autochtone et on discute de la nécessité de réorienter la table des négociations ou tout simplement de la suspendre en attendant de développer ensemble une vision commune.

**Le sénateur Brazeau :** Avez-vous des informations qui démontrent les coûts encourus?

**Mr. Roy:** Actually, the costs of the negotiations can be seen in official government documents.

[English]

**Senator Patterson:** Mr. Roy and Mr. Gagnon, I am disappointed that there has not been more progress since this committee issued its report in 2008. I want to follow up on the arbitration issue. The committee's report recommended that the government abandon its practice of systematically refusing to consent to arbitration. I am aware that the provision in the Nunavut Land Claims Agreement was a "may" and not a "shall." Given that we are talking about the honour of the Crown, surely Parliament intended it to have some meaning when it approved that clause in the land claim agreement. If the government did not intend to ever use it, why would there have been agreement to put it in?

In Nunavut, money in staggering sums is being blown away on lawyers now that the Government of Nunavut has been engaged in this lawsuit. I would not want to count the dollars or the waste of time.

When you appeared before this committee in the fall, you said that you were working on the arbitration issue. Today, we find out that you are working on subject-specific guidelines but only for non-monetary issues. How many issues are not monetary?

With the greatest of respect, that is a tiny solution to a huge problem. The major claimant groups have formed a Land Claims Agreements Coalition. These experienced people are from all regions of the country. Our committee's report recommended that federal officials work with the Land Claims Agreements Coalition to take steps to develop a new approach to implementation policy that would include clear and enforceable directives that compel the use of arbitration.

Do you dialogue with the coalition? Is it not a worthwhile recommendation to try to develop a collaborative approach on a new comprehensive policy?

**Mr. Gagnon:** As Mr. Roy mentioned we have been working on guidelines, and on things like dispute resolution, including the use of arbitration. At this point, I admit that our discussions have been internal. We need to get the federal position in order before we start talking more broadly to people.

We have had communications with the Land Claims Agreements Coalition over the past year. I will not go so far as to say that has been consultation. We have been trying to keep people advised as to where we stand.

**M. Roy :** Effectivement, sur le plan des négociations on peut voir les coûts encourus dans les documents officiels du gouvernement.

[Traduction]

**Le sénateur Patterson :** Monsieur Roy et monsieur Gagnon, je suis déçu de constater qu'il n'y a pas eu davantage de progrès depuis que notre comité a produit son rapport, en 2008. Je voudrais que nous revenions sur la question de l'arbitrage. Dans son rapport, notre comité recommandait au gouvernement d'abandonner la pratique du refus systématique de l'arbitrage. Je sais que, selon l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, le recours à l'arbitrage est facultatif. Toutefois, l'honneur de la Couronne est en jeu. Le Parlement voulait certainement que cette disposition puisse être invoquée lorsqu'elle a été incluse. Si le gouvernement avait l'intention de ne jamais avoir recours à l'arbitrage, pourquoi aurait-il prévu ce recours dans l'accord?

Au Nunavut, des sommes effarantes sont actuellement gaspillées en honoraires d'avocat depuis que le gouvernement du Nunavut a intenté une poursuite. Je n'ose même pas imaginer combien d'argent et de temps sont ainsi jetés par la fenêtre.

Lorsque vous êtes venus témoigner devant notre comité, à l'automne, vous nous avez dit que vous étiez en train de travailler sur la question de l'arbitrage. Aujourd'hui, vous nous affirmez que vous élaborez des directives sur des questions précises excluant les questions financières. Combien de questions n'ont aucune incidence financière?

En tout respect, permettez-moi de vous dire qu'il s'agit d'une solution minuscule à un problème énorme. Les principaux groupes de signataires ont formé la Coalition des signataires d'accords sur des revendications territoriales. Ce sont des gens expérimentés qui viennent de toutes les régions du pays. Dans son rapport, notre comité recommandait aux responsables fédéraux de commencer à élaborer, en collaboration avec la Coalition des signataires d'accords sur des revendications territoriales, une politique qui reposerait sur une nouvelle approche de mise en œuvre et qui comprendrait des directives claires et applicables pour rendre obligatoire le recours à l'arbitrage.

Avez-vous entrepris un dialogue avec la coalition? Notre recommandation d'essayer d'adopter une approche collaborative et une nouvelle politique globale n'est-elle pas valable?

**M. Gagnon :** Comme M. Roy l'a indiqué, nous sommes en train d'élaborer des directives concernant le règlement des différends, y compris par le recours à l'arbitrage. Jusqu'à maintenant, j'admetts que nos discussions ont été seulement internes. Nous devons établir la position fédérale avant d'élargir la discussion à d'autres acteurs.

Nous avons communiqué avec la Coalition des signataires d'accords sur des revendications territoriales au cours de la dernière année. Je ne qualifierais pas cette communication de consultation. Nous avons essayé de tenir les gens informés pour qu'ils sachent où nous en sommes.



We do meet with the groups individually in their implementation committees. The members all have agreements in place and we meet with them from time to time. We understand the concerns. However, we are at the stage of just doing the internal federal discussions as to what it is we will be able to discuss.

**Senator Patterson:** Why does it have to take so long? In your presentation, you say, “We are hopeful for a conclusion on several of the guidelines by the fall of 2010.”

It has been two years since our committee’s report, and you say you are hopeful that you will have a conclusion on several of the guidelines by the fall, which you have said are non-monetary and which exclude most of the meaningful subjects.

Is the tactic here to take as much time as possible to avoid confronting this issue? I cannot help but wondering, with the greatest respect, why on earth does it have to take so long?

**Mr. Gagnon:** Obviously, I will not refer to that as a tactic; certainly, that is not in people’s minds. It has taken longer than I would like it to, I admit. It will be a priority this year to get these guidelines out.

I will make one more distinction about non-monetary issues. Where we think there will be an internal discussion, we know that many of the decisions will have monetary implications. We are not talking about thinking of excluding all things from arbitration.

What is a concern, though — and we suspect will be a concern to some of our colleague departments — is where there is a requirement for a negotiated level of funding, that would be something that would be put to arbitration. We think that will be a significant issue for the federal government.

As I said in my last appearance, I will not prejudge the discussion we will have internally with the colleague departments, but we expect that to be a lively debate.

**Senator Patterson:** I would like to turn to the federal implementation management framework, the federal steering committee that you described in your brief. In it you refer to a federal caucus on self-government and claims, a secretariat and an implementation branch secretariat. You have an e-learning tool as well, which talks about Aboriginal “considerations” in procurement. With respect, the word should be “obligations.” They are solemn obligations; they are not considerations.

The procurement issue has come up recently in some major contracts where federal officials in various departments — I will name Public Works and Government Services Canada — have dumped provisions that were previously in place with existing contracts under renewal. I refer specifically to the North Warning

Nous rencontrons des groupes individuellement, y compris leurs comités de mise en œuvre. Les membres ont tous conclu des accords, et nous les rencontrons de temps à autre. Nous comprenons leurs points de vue. Cependant, nous en sommes au stade des discussions internes, au sein de l’État fédéral, pour cerner ce dont nous allons pouvoir discuter avec des acteurs externes.

**Le sénateur Patterson :** Pourquoi faut-il que ce soit si long? Dans le texte de votre allocution, vous dites : « Nous avons bon espoir de terminer plusieurs des directives d’ici l’automne 2010 ».

Notre comité a déposé son rapport il y a deux ans, et vous dites que vous espérez pouvoir terminer plusieurs directives d’ici l’automne, sur des questions essentiellement marginales, qui excluent les questions financières.

Êtes-vous en train d’employer une tactique pour gagner du temps et vous défilier devant ce problème? En tout respect, je ne peux m’empêcher de me demander pourquoi il vous faut tout ce temps.

**M. Gagnon :** Évidemment, ce n’est pas une tactique. Les gens ne voient pas les choses ainsi. J’admets toutefois qu’il nous a fallu plus de temps que je l’aurais voulu. La production de ces directives sera une priorité cette année.

Permettez-moi de faire une distinction supplémentaire à propos des questions non financières. Nous savons que beaucoup de décisions auront des incidences financières. Nous ne songeons pas à tout exclure de l’arbitrage. Mais nous pensons qu’il y aura des discussions internes sur un sujet.

Nous croyons que, dans d’autres ministères, nos collègues s’opposeront à ce que les niveaux de financement qu’on a convenu de négocier soient soumis à l’arbitrage. Nous pensons que cela posera un problème important pour le gouvernement fédéral.

Comme je l’ai dit lors de mon dernier témoignage, je ne voudrais pas présumer de l’issue des discussions internes que nous aurons avec les autres ministères fédéraux, mais nous prévoyons qu’il y aura un débat animé.

**Le sénateur Patterson :** J’aimerais que nous parlions du cadre fédéral de gestion de la mise en œuvre et du comité directeur fédéral dont il est question dans votre texte. Vous parlez d’un caucus fédéral sur l’autonomie gouvernementale et les revendications territoriales, d’un secrétariat et d’un secrétariat au sein de la Direction générale de la mise en œuvre. Vous mentionnez en outre un outil d’apprentissage électronique que l’on nomme « Considérations autochtones dans le cadre de l’approvisionnement ». En tout respect, permettez-moi de vous signaler qu’il faudrait employer le mot « obligations ». Ce sont des obligations solennelles, et non des considérations.

La question de l’approvisionnement a fait surface récemment lorsqu’il a été question de marchés publics importants. Des fonctionnaires de divers ministères fédéraux, notamment du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, ont fait disparaître des dispositions concernant des contrats en

System contract that has been in place for five years and which is up for renewal this year.

It seems that previous provisions, giving preference to Aboriginal companies and to companies that employ Inuit in Northern contracting, have been jettisoned. In looking at it, it seemed to me that there is a need for a government-wide procurement policy.

As I understand this new committee, it will address procurement issues, among other things. Could you tell me whether this committee is the vehicle — and it does include central agencies, which is important — for implementing what I think is necessary, which is a government-wide procurement policy on Aboriginal procurement obligations? Is this something new that will lead to a government-wide policy on Aboriginal procurement?

**Mr. Gagnon:** I am not sure that I understand the full scope of your question, but let me try to answer. In this committee, we are adapting the committee that exists for pre-effective date approvals of negotiation. The federal steering committee already exists. We are adapting it to also deal with implementation matters — what we call post-effective date issues. We will strengthen the regional role so that people on the ground in the regions will be connected.

Essentially, this is to try to address one of the concerns that were raised in the Auditor General's report — and I believe indirectly in this committee's report — that Canada has to get a better handle on how it manages implementation obligations. This is one of the internal structures to raise awareness and bring some rigour to how we are managing our obligations.

I think the committee would be the place where we would deal with ensuring that the obligations in existing agreements are respected. However, as for a broader policy, we already have directives in place from Treasury Board as to Aboriginal contracting and things like that. I do not want to suggest that it will go quite that far.

**Senator Patterson:** I acknowledge that the Treasury Board has policies in place, but there are other federal agencies and major departments that seem not to have guidelines, or seem to be dropping them in a restraint mode if they do have them. I believe there is a need for a government-wide Aboriginal procurement policy.

I see you are planning to share the implementation management framework with the coalition. We have it today. How soon will you be sharing it with the coalition?

**Mr. Roy:** We are sharing it with you today and we will be sharing it with the coalition.

cours de renouvellement. Je pense en particulier au contrat du Système d'alerte du Nord, qui est en vigueur depuis cinq ans et qui doit être renouvelé cette année.

Il semble qu'on ait jeté par-dessus bord les dispositions qui accordaient la préférence aux entreprises autochtones et aux entreprises qui emploient des Inuits pour l'attribution des marchés publics dans le Nord. Il me semble qu'il y aurait lieu d'adopter une politique sur les marchés publics visant l'ensemble de l'État fédéral.

Si je comprends bien, ce nouveau comité s'occupera entre autres de la question des marchés publics. Pourriez-vous me dire si ce comité, qui inclut les organismes fédéraux, ce qui est important, est le véhicule pour mettre en œuvre ce qui m'apparaît nécessaire, soit une politique sur les marchés publics fédéraux contenant des obligations envers les Autochtones? S'agit-il d'une nouvelle mesure qui nous conduira à l'adoption d'une politique fédérale concernant les Autochtones et les marchés publics?

**M. Gagnon :** Je ne suis pas certain de bien comprendre toute la portée de votre question, mais permettez-moi d'essayer d'y répondre. Il s'agit d'un comité directeur fédéral qui existe déjà et qui s'occupe actuellement d'approuver les négociations précédant les dates d'entrée en vigueur. Nous allons lui demander de s'occuper également des questions de mise en œuvre, c'est-à-dire des problèmes qui surgissent après l'entrée en vigueur. Nous allons renforcer le rôle des intervenants régionaux pour que les gens qui se trouvent sur le terrain, dans les régions, soient bien branchés.

Nous visons ainsi essentiellement à corriger un problème soulevé dans le rapport de la vérificatrice générale et indirectement, je crois, dans le rapport de votre comité. La vérificatrice générale souhaite que le Canada gère mieux ses obligations dans la mise en œuvre des traités. Ce comité est l'une des structures internes qui serviront à sensibiliser les gens et qui injecteront une certaine dose de rigueur dans notre façon de gérer nos obligations.

Je crois que le comité directeur serait le lieu où l'on pourrait s'assurer que les obligations résultant des accords en vigueur sont respectées. Quant à la politique globale dont vous parlez, il existe déjà des directives du Conseil du Trésor sur les marchés publics et les Autochtones et sur les questions du genre. Je ne voudrais pas qu'on pense que la mesure dont vous parlez est envisagée.

**Le sénateur Patterson :** Je sais que le Conseil du Trésor a établi des politiques, mais d'autres organismes fédéraux et des ministères importants ne semblent pas avoir émis des directives ou semblent les appliquer timidement. Je crois qu'il y aurait lieu d'adopter une politique fédérale sur les marchés publics et les Autochtones.

Je vois que vous prévoyez communiquer le cadre de gestion de la mise en œuvre à la coalition. Nous l'avons reçu aujourd'hui. Quand le communiquerez-vous à la coalition?

**M. Roy :** Nous vous le remettons aujourd'hui et nous allons le remettre à la coalition.

**Senator Hubley:** The committee's second recommendation states:

That the Government of Canada, in collaboration with the Lands Claims Agreements Coalition and its present and future members, take immediate steps to establish an independent body, through legislation, such as a Modern Treaty Commission, to oversee the implementation of comprehensive land claims agreements, including financial matters.

It recommends:

That the mandate of the Commission be developed jointly with the Land Claims Agreement Coalition and its members.

The response from the government was silent on that recommendation. Can you add to that today for us, please?

**Mr. Roy:** The creation of any new structure is the prerogative of the Prime Minister, so we are working with the established system. We established those committees. We established a federal caucus at the Aboriginal level.

We are taking action to move forward and make sure we have all the systems in place to get to a better implementation system of modern treaties. However, the decision on an independent commission will be the decision of the Prime Minister.

**Senator Hubley:** You said in your presentation:

While the federal government has been able to work collaboratively to implement initial one-time and transactional items, it is no secret there have been challenges to working together in a coordinated fashion to resolve implementation challenges. . . .

Would you share those challenges with us?

**Mr. Roy:** It is mainly within the federal system. We try to ensure that all colleagues in the department are aware of their obligations and that we have a common understanding of the meaning of a modern treaty. It is one thing to negotiate those treaties on behalf of the Federal Crown, but we must then ensure that everyone understands them. Everyone is looking at us to report on different activities and obligations. We need the participation of other departments for that to ensure it is working well. Those are the challenges we have faced. We are trying to find solutions.

There is also the question of developing a new relationship with our Aboriginal partners. That is not an easy task from either side. We are used to that relationship being based on the Indian Act. We are now negotiating modern treaties and we want to change the relationship on both sides. There is a learning curve for both sides to develop that new relationship.

**Le sénateur Hubley :** Voici la deuxième recommandation du comité :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec la Coalition des ententes sur les revendications territoriales et ses membres actuels et futurs, prenne des mesures immédiates visant la création, en vertu d'une loi, d'un organe indépendant, par exemple d'une Commission des traités modernes, chargé de surveiller la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales, y compris les questions d'ordre financier.

On recommande également :

Qu'il définisse le mandat de la Commission conjointement avec la Coalition des ententes sur les revendications territoriales et ses membres.

Dans sa réponse, le gouvernement est demeuré silencieux au sujet de cette recommandation. Pourriez-vous briser ce silence aujourd'hui, s'il vous plaît?

**M. Roy :** Seul le premier ministre peut décider de mettre en place une nouvelle structure, alors nous travaillons avec le système en place. Nous avons mis sur pied ces comités ainsi qu'un caucus fédéral pour les questions autochtones.

Nous prenons les moyens qui s'imposent et nous veillons à ce que soient en place tous les systèmes nécessaires pour améliorer l'exécution des traités modernes. Cependant, c'est le premier ministre qui décidera de la création d'une commission indépendante.

**Le sénateur Hubley :** Durant votre exposé, vous avez dit ceci :

Le gouvernement fédéral a réussi, par la collaboration, à résoudre des questions ponctuelles et opérationnelles du début, mais on sait qu'il est difficile de travailler de manière coordonnée pour s'attaquer aux problèmes [...]

Pouvez-vous nous dire quels sont ces problèmes?

**M. Roy :** Ils se trouvent essentiellement au sein du gouvernement fédéral. Nous tentons de faire en sorte que tous nos collègues au sein du ministère connaissent bien leurs obligations et que nous ayons tous la même compréhension de ce qu'est un traité moderne. C'est une chose de négocier ces traités au nom du gouvernement fédéral, mais encore faut-il faire en sorte que tout le monde les comprend bien. Chacun s'attend à ce que nous fassions rapport de différentes activités et obligations. Nous avons besoin de la collaboration d'autres ministères pour faire en sorte que tout fonctionne bien. Ce sont là les problèmes auxquels nous avons été confrontés. Nous essayons d'y trouver des solutions.

Nous devons également bâtir une nouvelle relation avec nos partenaires autochtones. De part et d'autre, ce n'est pas une tâche simple. La relation à laquelle nous sommes habitués est celle qui procède de la Loi sur les Indiens. Nous sommes maintenant en train de négocier des traités modernes et nous voulons changer cette relation. Les deux parties ont beaucoup d'efforts à fournir pour parvenir à bâtir cette nouvelle relation.



**Senator Lovelace Nicholas:** You talk about modern-day treaties. Before we were all born, I believe the treaties of that time were to uphold our fishing, hunting and land rights. Are you moving toward where we do not own the land anymore, we do not get any more land, and we do not get to fish and hunt?

**Mr. Roy:** Under the modern treaties, there is some clarification about the land ownership. First Nations are getting land under modern treaties where they have jurisdiction or there is a partnership arrangement or shared arrangement with provinces and territories for other territory. Aboriginal groups are getting land and their rights are being respected. We have some certainty around the arrangement we are negotiating.

**Senator Lovelace Nicholas:** I thank you for that, but as far as I know and have read, there is no more salmon. How can we still maintain our living if the salmon is gone?

**Mr. Roy:** That is a different situation. In that context, it is a question of protecting the natural resource. This is something in which the Department of Fisheries and Oceans has to be involved in discussions with First Nations.

For example, modern treaties in British Columbia still recognize the fishing rights of Aboriginal peoples. The question now is how to protect the species.

**Senator Lovelace Nicholas:** Thank you, but you did not quite answer my question.

I am from the East. We fish salmon for our livelihood, and there is no salmon in the rivers. How could that be negotiated? Will you put salmon into our rivers so we can fish?

**Mr. Roy:** Fishing rights will be confirmed through the treaty. First Nations will then have to enter into arrangements with the Department of Fisheries and Oceans to implement the right when there is no assignment. It is a question of survival —

**Senator Lovelace Nicholas:** Yes, the survival of the fittest.

Are there any Aboriginal people involved on the government side in negotiating land claims?

**Mr. Roy:** Of course, we have.

**Senator Lovelace Nicholas:** How many?

**Mr. Roy:** I cannot report the exact number, but we try to hire as many Aboriginal people as we can in the department. We currently have around 30 per cent or 35 per cent Aboriginal employees. I cannot tell you how many I have in the sector dealing with negotiations, but I can provide those numbers.

**Senator Lovelace Nicholas:** Yes, please.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Vous parlez des traités modernes. À l'époque où aucun d'entre nous n'était encore né, les traités visaient je crois à protéger nos droits de pêche et de chasse ainsi que nos droits fonciers. Est-ce que nous nous dirigeons vers une époque où aucune terre ne nous appartiendra et où nous n'aurons plus le droit de pêcher et de chasser?

**M. Roy :** Dans les traités modernes, il existe des précisions quant à la propriété des terres. En vertu de ces traités, les Premières nations obtiennent la propriété de certaines terres ou bien elles bénéficient d'une entente avec les provinces et les territoires en ce qui concerne la propriété d'autres terres. Des groupes autochtones obtiennent la propriété de certaines terres et leurs droits sont respectés. Les ententes que nous négocions sont assez précises.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Je vous remercie, mais, à ma connaissance, et d'après ce que j'ai lu, le saumon a pratiquement disparu. Comment pouvons-nous continuer à pêcher s'il n'y a plus de saumon?

**M. Roy :** Il s'agit là d'une autre question. Dans ce cas-là, il s'agit de protéger une ressource naturelle. Il appartient au ministère des Pêches et des Océans d'en discuter avec les Premières nations.

Par exemple, les traités modernes conclus en Colombie-Britannique confèrent encore des droits de pêche aux peuples autochtones. La question maintenant est de savoir comment protéger les espèces.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Merci, mais vous n'avez pas tout à fait répondu à ma question.

Je suis originaire de l'Est du Canada. La pêche au saumon constitue notre moyen de subsistance, mais il n'y a plus de saumon dans les rivières. Comment peut-on alors négocier des droits de pêche? Allez-vous mettre du saumon dans nos rivières pour que nous puissions pêcher?

**M. Roy :** Les droits de pêche seront confirmés par l'entremise des traités. Ensuite, les Premières nations devront s'entendre avec le ministère des Pêches et des Océans sur la façon d'appliquer ces droits de pêche dans une telle situation. C'est une question de survie...

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** En effet, la survie du plus fort.

Y a-t-il des Autochtones qui participent pour le compte du gouvernement aux négociations concernant les revendications territoriales?

**M. Roy :** Bien sûr.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Combien?

**M. Roy :** Je ne peux pas vous dire le nombre exact, mais nous essayons d'embaucher autant d'Autochtones que possible au ministère. À l'heure actuelle, environ 30 p. 100 ou 35 p. 100 des employés sont des Autochtones. Je ne peux pas vous dire combien d'entre eux participent aux négociations, mais je pourrais trouver ce renseignement et vous le transmettre.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Oui, j'aimerais bien.

**Senator Patterson:** To be blunt, after hearing the evidence before it, I believe our committee felt that, with all respect, the Department of Indian Affairs and Northern Development, as the federal lead on implementation matters, did not have the necessary authority to ensure effective coordination of federal responsibilities across all departments. The Auditor General came to the same conclusion in successive reports. The Auditor General recommended the establishment of a senior-level working group moving beyond the department charged with overseeing issues. Our committee recommended that the Clerk of the Privy Council should take the lead to establish a senior-level working group, including officials from central agencies such as the Privy Council Office, the Department of Finance and Treasury Board.

You set out in your brief a federal interdepartmental caucus and a federal steering committee. Which department is the lead in those bodies?

**Mr. Roy:** The federal steering committee includes assistant deputy ministers from departments involved in negotiations and implementation issues, including all central agencies. I chair that committee. This committee has responsibility for overseeing implementation. I have all of the key players at the table.

The interdepartmental caucus is a system that involves officers from all departments throughout the government with any involvement in negotiations. It is under the lead of INAC. We call and organize meetings. It is a process to group all of those departments at the officer level.

**Senator Patterson:** I understand that notwithstanding the Auditor General's reports and our committee's recommendations, INAC feels that it has the clout to ensure coordination of federal responsibilities. I think that is your clear response to these recommendations.

It is fine to talk about coordinating, educating and the like. However, my view on the procurement issue is that cabinet needs to establish approve a firm government policy. Do you agree that, rather than coordination, there should be government-wide policies in place to implement land claims obligations?

**Mr. Gagnon:** You mentioned earlier that we are talking about obligations contained in these agreements. We agree. The implementation management framework is a federal steering committee at a senior level. One of its jobs is to ensure that obligations are met. You still need to have people do what they need to do in order to ensure the policy is fulfilled. We already have obligations in many cases. In that sense, we have gone beyond policy. We need to face that.

**Le sénateur Patterson :** Pour être franc, je dois dire, sans vouloir vous offenser, qu'après avoir entendu tous les témoignages, notre comité était d'avis que le ministère des Affaires indiennes et du Nord, qui est le principal responsable de l'exécution des traités, ne détenait pas l'autorité nécessaire pour assurer une coordination efficace des responsabilités fédérales. C'est ce qu'a conclu également la vérificatrice générale au terme de plusieurs vérifications. Elle avait recommandé la création d'un groupe de travail composé de hauts fonctionnaires qui serait chargé d'exercer une fonction de supervision. Notre comité a recommandé que le greffier du Conseil privé s'occupe de mettre sur pied un tel groupe de travail qui serait formé de hauts fonctionnaires provenant d'organismes centraux comme le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Conseil du Trésor.

Durant votre exposé, vous avez fait mention d'un caucus fédéral interministériel et d'un comité directeur fédéral. Quel ministère assure la gestion de ces deux entités?

**M. Roy :** Le comité directeur fédéral se compose de sous-ministres adjoints provenant des ministères qui participent aux négociations et à l'exécution des traités, y compris tous les organismes centraux. C'est moi qui préside ce comité. Il est chargé de superviser la mise en œuvre des traités. Tous les principaux acteurs en font partie.

Quant au caucus interministériel, toutes les personnes dans l'ensemble du gouvernement qui ont un rôle à jouer dans les négociations en font partie. Ce caucus est sous la gouverne du ministère des Affaires indiennes. C'est lui qui convoque et organise les réunions. L'objectif est de réunir tous les hauts fonctionnaires des différents ministères concernés.

**Le sénateur Patterson :** Je crois comprendre que, malgré les conclusions de la vérificatrice générale et les recommandations de notre comité, le ministère estime tout de même qu'il dispose de l'autorité nécessaire pour assurer la coordination des responsabilités fédérales. Je crois que c'est ce que vous avez dit clairement en réponse aux recommandations.

Il est bien de parler de coordination, d'information, et cetera, mais, à mon avis, le Cabinet doit élaborer et approuver une politique gouvernementale claire en matière d'approvisionnement. Ne pensez-vous pas qu'au lieu d'essayer de coordonner les responsabilités, il faudrait plutôt établir des politiques pour l'ensemble du gouvernement pour assurer le respect des obligations liées aux revendications territoriales?

**M. Gagnon :** Vous avez mentionné plus tôt qu'il est question des obligations énoncées dans les ententes. Nous sommes d'accord. C'est le comité directeur fédéral qui est responsable du cadre fédéral pour la mise en œuvre des traités. C'est lui qui doit entre autres veiller à ce que les obligations soient respectées. Il faut des gens pour accomplir ce qui doit être fait afin de s'assurer que la politique est suivie. Nous avons déjà de nombreuses obligations dont il faut s'acquitter. Nous avons donc plus qu'une politique à respecter; nous avons aussi des obligations.

We hope that the directives or guidelines we are trying to produce will give specific guidance to people as to how they can do what needs to be done under agreements to meet the obligations. That is the purpose. We will evaluate this over the next couple of years to see if the federal steering committee is the appropriate vehicle or if we need something else.

We think we have the right players in place, but we will test drive this for the next couple of years and then see where it goes.

**Senator Patterson:** I know there is a hierarchy and pecking order in the Government of Canada. What rank of "senior officials," sit on the committee?

**Mr. Gagnon:** In this particular context, they are assistant deputy ministers, such as Mr. Roy. These ADM's report directly to our deputy minister. There are about as senior as you can get without being head of a department.

**The Chair:** Colleagues, as you can see, it is an important issue. Certainly to those of us who are from the province of British Columbia, where there are no treaties, modern-day treaties are the future.

Mr. Roy, I am sure you have taken heed of what the senators are asking. There is concern in this committee.

In the audience here today, from the Land Claims Agreements Coalition, are Mr. Terry Fenge and Ms. Udlu Hanson. The concern affects the lives of many people who have signed on to these modern-day treaties. The implementation is a major concern.

Senator Patterson, who is from Nunavut and has lived in the North all of his life and has been Premier of the Northwest Territories, is sounding the alarm that something must be done to improve the situation. I am sure that you are well aware of that. I want to thank you for taking time on a tough issue and for being so candid and straightforward in your responses.

At this time, colleagues, we thank the witnesses, and I thank you for the questions. We will go in camera for a small budget item to look after and then we will go back into full committee.

(The committee continued in camera.)

(The committee resumed in public.)

**The Chair:** We are back in full committee. The motion is that the budget as presented to you, with the exception of activity 1, be approved.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed? Opposed, if any? Carried.

Colleagues, we will be having a meeting of the steering committee to determine what future business we will be dealing with, and we will be getting back to you in the near term.

Nous espérons que les directives que nous essayons d'élaborer indiqueront clairement aux personnes concernées comment accomplir ce qui doit être fait en vertu des ententes afin que les obligations soient respectées. C'est l'objectif qui est visé. Au cours des deux prochaines années, nous évaluerons la situation et nous déterminerons si le comité directeur fédéral doit continuer d'assumer cette responsabilité ou si elle doit être confiée à une autre entité.

Nous pensons avoir réuni les bonnes personnes, mais au cours des deux prochaines années, nous allons suivre la situation et nous verrons ce qui se passera.

**Le sénateur Patterson :** Je sais qu'il existe une hiérarchie au sein du gouvernement du Canada. Les hauts fonctionnaires qui siègent au comité proviennent de quel niveau de gestion?

**M. Gagnon :** Il s'agit de sous-ministres adjoints, comme M. Roy. Ils relèvent directement de notre sous-ministre. Ils occupent les postes de gestion les plus élevés qui existent, en excluant ceux de ministre.

**Le président :** Chers collègues, comme vous pouvez le constater, il s'agit d'un dossier important. Pour ceux d'entre nous qui proviennent de la Colombie-Britannique, où il n'existe aucun traité, les traités modernes représentent l'avenir.

Monsieur Roy, je suis certain que vous avez pris note des commentaires des sénateurs. Ils sont préoccupés.

Nous avons avec nous dans la salle aujourd'hui M. Terry Fenge et Mme Udlu Hanson, qui font partie de la Coalition sur les revendications territoriales. Les nombreux peuples qui ont signé ces traités modernes sont également préoccupés. La mise en œuvre de ces traités constitue la principale préoccupation.

Le sénateur Patterson, qui est originaire du Nunavut, qui a toujours vécu dans le Nord et qui a été premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, tire la sonnette d'alarme sur la nécessité d'améliorer la situation. Je suis certain que vous en êtes tous très conscients. Je tiens à vous remercier d'avoir pris le temps de venir ici pour discuter d'un dossier difficile et d'avoir répondu à nos questions candidement et franchement.

Je remercie donc les témoins et je remercie aussi les membres du comité pour leurs questions. Nous allons maintenant poursuivre à huis clos pour examiner un élément du budget et ensuite nous allons reprendre la séance publique.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)

(La séance publique reprend.)

**Le président :** Nous reprenons la séance publique. Il est proposé que le budget, tel qu'il vous a été présenté, hormis l'activité 1, soit approuvé.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Qui est en faveur? Qui est contre? La motion est adoptée.

Chers collègues, le comité de direction se réunira bientôt pour décider des travaux futurs du comité et il vous fera part sous peu de ses décisions.



Any other questions or comments?

**Senator Demers:** May I ask a question? It may be an observation. I thought Senator Patterson was well prepared and asked very good questions. This is my opinion. Then Senator Lovelace Nicholas asked questions and did not get any answers.

**Senator Campbell:** Because they do not have any answers.

**Senator Demers:** What are we doing here? This man comes prepared, well organized. He asked very good questions. I am a former coach. We are all skating on the same side and no one is coming back in the zone. Call it whatever you want. I am frustrated for this man who I respect a lot. He came here prepared and did not hear an answer.

We are here as a committee. We respect Senator St. Germain as our chair, but we must have answers at some point. I do not expect answers all the time, but it is always, "We will see you next week." It is not fair, especially for someone who comes well prepared. I thought Senator Lovelace Nicholas wanted an answer. At some point we need answers. That is why we are here.

**The Chair:** Your observation is quite astute. Senator Patterson, logically, has lived with this serious issue. He comes out of the boiling pot, so to say, so he is fully aware of the issues.

As far as responses go, you will find that, unfortunately, we do not always get a response. It is often not answer period but just question period.

I think we could possibly write a letter, as a committee, to the minister, stating that certain questions posed by senators were not responded to adequately and get a response from him, if you feel that would be the right way to proceed.

**Senator Demers:** Thank you very much.

**Senator Raine:** I think that is a good idea.

**The Chair:** If you agree with that, I will see that our staff and the clerk draft something, and we will get it before you before I send it, so that everyone understands where we are coming from and they can have some input into the message that we send to the minister.

**Senator Raine:** The scary thing is we have done a few modern treaties, but there are many more to go. What incentive would you have to negotiate a modern-day treaty if you look around and see that the treaties that are signed are not implemented?

**The Chair:** That is right. For your information, Senator Demers, we initiated this study because of the fact that the government was not responding to these modern-day treaties. This is not just the present government. Former governments did the same. They virtually ignored the modern-day treaties. That is

Y a-t-il des questions ou des commentaires?

**Le sénateur Demers :** Puis-je poser une question? C'est peut-être plutôt une observation. J'ai trouvé que le sénateur Patterson s'était bien préparé et qu'il avait posé de très bonnes questions. C'est mon opinion. Quant au sénateur Lovelace Nicholas, il a posé des questions auxquelles il n'a pas obtenu de réponses.

**Le sénateur Campbell :** C'est parce que les témoins n'avaient pas de réponses à ces questions.

**Le sénateur Demers :** Que se passe-t-il? Le sénateur s'était bien préparé; il est bien organisé. Il a posé de très bonnes questions. Je vous parle en tant qu'ancien entraîneur. On dirait que la rondelle ne revient jamais. Vous pouvez faire l'analogie qui vous plaît. J'ai un sentiment de frustration, car cet homme que je respecte beaucoup s'était bien préparé, mais il n'a pas obtenu de réponses à ses questions.

Le comité respecte le sénateur St. Germain en tant que président, mais il reste qu'à un moment donné nous devons obtenir des réponses. Je ne m'attends pas à en obtenir tout le temps, mais on nous dit toujours que ça ira à la prochaine fois. Ce n'est pas juste, surtout pour quelqu'un qui s'est bien préparé. Le sénateur Lovelace Nicholas voulait obtenir des réponses. À un moment donné, il faudra nous en donner. C'est pourquoi nous sommes ici.

**Le président :** Votre observation est astucieuse. La situation touche nécessairement de près le sénateur Patterson. Il sait pertinemment de quoi il retourne.

Pour ce qui est des réponses, vous constaterez, malheureusement, que nous n'en obtenons pas toujours. Souvent, c'est la période des questions uniquement et non pas la période des questions et réponses.

Si vous croyez que c'est la bonne chose à faire, je pense que nous pourrions écrire au ministre, en tant que comité, pour lui faire savoir que les sénateurs n'ont pas obtenu de réponses satisfaisantes à certaines questions qu'ils ont posées et qu'ils souhaitent en obtenir de sa part.

**Le sénateur Demers :** Je vous remercie beaucoup.

**Le sénateur Raine :** Je crois que c'est une bonne idée.

**Le président :** Si vous êtes d'accord, je vais demander aux membres du personnel et à la greffière de rédiger une ébauche de lettre, que vous aurez l'occasion d'examiner avant que je l'envoie au ministre, pour que vous puissiez tous formuler des commentaires sur le contenu.

**Le sénateur Raine :** Ce qui est inquiétant, c'est que nous avons conclu seulement quelques traités modernes et que beaucoup d'autres sont à venir. Qu'est-ce qui pourrait vous pousser à négocier un traité moderne si vous constatez que les traités qui ont été signés ne sont pas mis en œuvre?

**Le président :** En effet. Sachez, sénateur Demers, que nous avons entrepris cette étude parce que le gouvernement n'appliquait pas ces traités modernes. Et je ne parle pas seulement du gouvernement actuel. Les gouvernements précédents ne le faisaient pas non plus. Ils ont tous ignoré les

why we conducted the study. That is why we brought them before us. That is why we have now called the witnesses back; because we did not consider the response we received to be adequate, in any way, shape or form. That is why the witnesses returned here this morning. That is why I think we should be relentless.

We will go back to the minister and see where we go from there, if everyone is in agreement. If there are any objections, say so now or forever hold your peace.

No other business?

The meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Tuesday, April 13, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 a.m. to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: issues concerning First Nations Education).

**Senator Gerry St. Germain** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** I would like to welcome all honourable senators, members of the public and all viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or possibly on the web. I am Gerry St. Germain from British Columbia, and I have the honour of chairing this committee.

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types that touch on matters of concern to First Nations, Metis and Inuit.

The purpose of today's meeting is to obtain a briefing from Indian and Northern Affairs Canada, INAC, on the issue of education. The committee feels that education is a critical factor that needs to be addressed if Aboriginal peoples are to succeed and prosper. Specifically, we have asked INAC representatives to offer an overview of programs, administration and funding for the education from kindergarten to Grade 12 of First Nations children living on reserves.

Members of the committee, I now present to you our witnesses from Indian and Northern Affairs Canada. A familiar face before us, it is always a pleasure to welcome Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships. Good morning, Ms. Cram and welcome.

traités modernes. C'est la raison pour laquelle nous avons mené cette étude et nous avons fait comparaître ces témoins. Nous les avons réinvités parce que nous n'étions absolument pas satisfaits de la réponse que nous avions reçue. C'est pour cette raison que les témoins ont comparu encore une fois ce matin et que je pense que nous ne devrions pas abdiquer.

Si tout le monde est d'accord, nous allons écrire au ministre et nous verrons ce que cela va donner. Si quelqu'un s'oppose, qu'il parle maintenant ou qu'il se taise à jamais.

Autre chose?

La séance est levée.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le mardi 13 avril 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour examiner les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (sujet : questions concernant l'éducation des Premières nations).

**Le sénateur Gerry St. Germain** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je souhaite la bienvenue à tous les honorables sénateurs, aux membres du public et aux téléspectateurs de partout au pays qui suivent ces délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur le web. Je suis le sénateur Gerry St. Germain, de la Colombie-Britannique, et j'ai l'honneur de présider ce comité.

Le comité a pour mandat d'examiner les projets de loi et les questions générales qui ont trait aux peuples autochtones du Canada. Ce mandat donne au comité le pouvoir très large de se pencher sur diverses questions d'intérêt pour les Premières nations, les Métis et les Inuits.

La réunion d'aujourd'hui servira à obtenir de l'information auprès des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada, ou AINC, sur la question de l'éducation. Aux yeux du comité, l'éducation est un facteur essentiel qui doit être abordé pour permettre aux peuples autochtones de réussir et de prospérer. De façon plus précise, nous avons demandé aux représentants d'AINC de nous donner un aperçu des programmes, de l'administration et du financement de l'éducation des enfants des Premières nations vivant dans les réserves, de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année.

Mesdames et messieurs les membres du comité, je vais maintenant vous présenter nos témoins d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Vous la connaissez déjà, et c'est toujours avec plaisir que nous l'accueillons : Mme Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social. Bonjour, madame Cram. Soyez la bienvenue.

Ms. Cram is joined by Ms. Sheilagh Murphy, Acting Director General, Operations and Planning Support Branch. Good morning, Ms. Murphy.

As well, we have Ms. Claudette Russell, Director, Strategic Policy and Planning Directorate.

Ms. Cram, I believe you have a presentation that you wish to present to the committee. In the usual spirit, let us keep it as tight as possible so that questions can be posed by the Senate committee members.

**Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships, Indian and Northern Affairs Canada:** Thank you for the warm welcome, and it is a pleasure to be back at this committee again. We very much appreciate the opportunity to appear before the committee today and speak about Aboriginal education. I will cover Aboriginal education generally, and then my colleague Ms. Murphy will talk about education infrastructure.

[Translation]

We know that in today's knowledge-based economy, the importance of education is essential for improving the quality of life for aboriginal individuals, their communities, and for Canada as a whole. It is estimated that two thirds of all new jobs will require higher education or advanced training. Study after study tells us that globalization and technological advances are changing the composition of our workforce and changing the way we work.

[English]

The importance of education is even more significant for Aboriginal people who, as a group, are much younger than the average Canadian and have much lower education levels. Over the last decade, the population growth of Canada's Aboriginal population has been more than five times greater than for the non-Aboriginal population, and the median age of Aboriginal people in Canada is 13 years younger.

Although they are only 4 per cent of Canada's population, Aboriginal people are expected to account for 13 per cent of labour-force growth for the period between 2006 and 2026. By 2026, the Aboriginal population has the potential to make up 28 per cent of the labour force in Saskatchewan and 22 per cent of the labour force in Manitoba.

The Centre for the Study of Living Standards has done extensive research into the untapped potential of Aboriginal people. It estimates that Canada's gross domestic product, GDP, could increase by billions of dollars if Aboriginal Canadians reached parity in education, employment and income with the general population.

We believe that Aboriginal students need an education that not only encourages them to stay in school but also sees them graduate with the skills they need to enter the labour market successfully.

Mme Cram est accompagnée de Mme Sheilagh Murphy, directrice générale intérimaire, Direction générale du soutien aux opérations et à la planification. Bonjour, madame Murphy.

Nous accueillons aussi Mme Claudette Russell, directrice, Direction de la planification et de la politique stratégique.

Je crois savoir, madame Cram, que vous voulez présenter un exposé au comité. Comme d'habitude, essayons d'être le plus concis possible, pour que les membres du comité sénatorial puissent poser des questions.

**Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Merci de cet accueil chaleureux. C'est avec plaisir que je reviens ici. Nous sommes très heureuses de comparaître aujourd'hui devant le comité pour discuter de l'éducation des Autochtones. Je vais parler de l'éducation des Autochtones en général, puis ma collègue, Mme Murphy, parlera de l'infrastructure de l'éducation.

[Français]

Nous savons fort bien que, dans notre monde régi par l'économie du savoir, l'éducation est indispensable pour améliorer la qualité de vie des Autochtones, des membres de toute leur communauté, comme de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes. On estime que les deux tiers de tous les nouveaux emplois imposeront à leurs titulaires d'avoir fait des études supérieures ou suivi une formation poussée. L'une après l'autre, toutes les études nous disent que la composition de notre main-d'œuvre et nos façons de travailler évoluent du fait de la mondialisation et des progrès de la technologie.

[Traduction]

L'éducation revêt une importance encore plus grande pour les Autochtones dont l'âge moyen et le degré de scolarité sont beaucoup plus faibles que ceux des autres Canadiens. Au cours de la dernière décennie, la croissance de la population autochtone du Canada a été plus de cinq fois supérieure à celle des non-Autochtones, alors que son âge médian était inférieur de 13 ans à celui de ces derniers.

Bien qu'ils ne représentent que 4 p. 100 de la population canadienne, les peuples autochtones devraient être responsables de 13 p. 100 de la croissance de la main-d'œuvre pendant la période allant de 2006 à 2026. D'ici 2026, la population autochtone pourrait constituer 28 p. 100 de la main-d'œuvre en Saskatchewan, et 22 p. 100 au Manitoba.

Le Centre d'étude des niveaux de vie a mené des recherches poussées sur le potentiel inexploité des Autochtones. Il estime que le produit intérieur brut, le PIB, du Canada pourrait augmenter de plusieurs milliards de dollars si les Autochtones canadiens atteignaient la parité avec la population générale en matière d'éducation, d'emploi et de revenu.

Nous croyons que les élèves autochtones ont besoin d'une éducation qui les incite non seulement à poursuivre leurs études, mais aussi qui leur assure, quand ils reçoivent leur diplôme, d'avoir les compétences voulues pour réussir à se faire une place sur le marché du travail.



*[Translation]*

I am pleased to provide a briefing today on the issues requested by the committee including delivery, funding, outcomes, supports for learning disabilities and special needs, and future direction/initiatives with respect to aboriginal education.

*[English]*

I would also like to spend some time on the education-reform agenda and the related commitments in the recent budget.

First, to set the context, research has indicated that between 40 per cent to 50 per cent of a school's impact on student performance measurement scores can be attributed to factors beyond the school's control, such as income and parental education levels.

Education alone cannot solve all the socio-economic problems of Aboriginal Canadians. However, research has shown that education is by far the most important determinant of labour market outcomes and also plays a pre-eminent role in improving social outcomes.

In terms of delivery, INAC provides funding for education on-reserve, but it is the First Nation or its regional organization that is responsible for managing and delivering education programs and services in about 515 schools on-reserve.

*[Translation]*

For first nation students who attend provincial schools off-reserve, INAC pays a tuition rate charged by the province. This is paid to the first nation or directly to the provincial ministry of education, depending on the agreement in place.

*[English]*

Approximately 119,000 students live on-reserve. Of these, 48,000 — or about 40 per cent — attend provincial schools off-reserve. Therefore, significant numbers of Aboriginal students, both status and non-status, attend schools operated by the provinces.

In terms of funding, Indian and Northern Affairs Canada invests approximately \$1.3 billion annually in elementary and secondary education. This funding includes \$1 billion for instructional services, \$128 million for special education, \$9 million for cultural education centres and approximately \$130 million in targeted initiatives for First Nation learners, such as school administration, teacher recruitment and retention, and parental engagement.

The government has an important role to play in ensuring that Canada has a well-educated and highly skilled workforce.

*[Français]*

C'est un plaisir pour moi, en réponse à votre demande, de traiter aujourd'hui de divers aspects de l'éducation autochtone, dont la mise en œuvre de nos programmes, le financement de cette éducation, les résultats obtenus et à venir, l'aide apportée aux étudiants ayant des difficultés d'apprentissage ou des besoins spéciaux, les orientations et les initiatives à venir dans ce domaine.

*[Traduction]*

J'aimerais également consacrer un certain temps au programme de réforme de l'éducation et aux engagements connexes pris dans le dernier budget.

Commençons par préciser le contexte. Des études ont révélé que de 40 à 50 p. 100 des résultats scolaires des étudiants tiennent à des facteurs qui échappent à l'emprise de l'école, comme le revenu et le degré de scolarité des parents.

L'éducation ne peut, à elle seule, résoudre tous les problèmes sociaux et économiques des Autochtones, mais les recherches montrent également que l'éducation est, de loin, le déterminant le plus important de la réussite sur le marché du travail et qu'elle joue un rôle prépondérant dans l'amélioration de la condition sociale.

Au sujet de la mise en œuvre, AINC assure le financement de l'éducation dans les réserves, mais il appartient à la Première nation ou à son organisation régionale de gérer et de fournir les programmes et services d'éducation dans quelque 515 écoles situées dans des réserves.

*[Français]*

Le ministère règle les frais de scolarité fixés par la province pour les élèves des Premières nations qui fréquentent les écoles provinciales à l'extérieur des réserves. Ce montant est versé, selon les modalités de l'accord qui a été conclu, à la Première nation ou directement au ministère de l'Éducation de la province concernée.

*[Traduction]*

Environ 119 000 étudiants vivent dans des réserves. Parmi eux, 48 000 — environ 40 p. 100 — fréquentent des écoles provinciales en dehors des réserves. Il y a donc un nombre important d'étudiants autochtones, inscrits et non inscrits, qui fréquentent des écoles des provinces.

Au sujet du financement, tous les ans, Affaires indiennes et du Nord Canada investit environ 1,3 milliard de dollars dans l'enseignement primaire et secondaire. De ce montant, un milliard de dollars va aux services d'enseignement, 128 millions de dollars à l'éducation spéciale, 9 millions de dollars aux centres éducatifs et culturels et environ 130 millions de dollars à des initiatives ciblées destinées aux apprenants des Premières nations, comme l'administration des écoles, le recrutement et le maintien en poste des enseignants et l'engagement des parents.

Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer pour s'assurer que le Canada dispose d'une main-d'œuvre bien formée et hautement compétente.

That is why it invests more than \$9.8 billion in post-secondary education. That includes about \$2.1 billion in grants, scholarships and loans to students; \$1.8 billion to help students and families save for education; and about \$3.2 billion in transfers to provinces; as well as investments in research through granting councils.

All students, including Aboriginal students, can benefit from these resources, programs and services.

To respond to the unique circumstances facing First Nation and Inuit students, funding is provided to First Nations or their regional organizations to help students access post-secondary education.

In fiscal year 2008-09, approximately 22,000 students received about \$292 million to help with the cost of tuition, fees, books, transportation and living allowances.

[Translation]

Aboriginal learners continue to lag behind other Canadians in terms of academic achievement. According to the 2006 census, approximately 34 per cent of the aboriginal population aged 25 to 64 years has not completed high school, compared with 15 per cent for other Canadians.

[English]

For post-secondary education, there also continues to be an achievement gap, but progress is being made. For example, approximately 7 per cent of First Nation learners had a university degree in 2006, which is up from 5 per cent in 2001. Similarly, 4 per cent of Inuit students had a university degree in 2006, up from 2 per cent in 2001. However, this compares with 23 per cent of the non-Aboriginal population with a university degree in 2006.

Indian and Northern Affairs Canada's post-secondary education program is helping to make a difference. Increasing numbers of eligible students are accessing college and university opportunities, from 3,500 in 1977 to almost 22,000 in 2009.

The committee also asked about what supports are in place for children with learning disabilities and special needs. The Special Education Program at Indian and Northern Affairs Canada provides investments of approximately \$128 million for programs and services for First Nation children with identified special needs so that they can reach their fullest potential.

C'est pourquoi il investit plus de 9,8 milliards de dollars dans l'enseignement postsecondaire. De ce montant, environ 2,1 milliards de dollars sont consacrés à des subventions, des bourses et des prêts aux étudiants, 1,8 milliard de dollars servent à aider les étudiants et les familles à épargner pour leurs études, et environ 3,2 milliards de dollars sont transférés aux provinces, sans oublier les investissements en recherche faits par l'intermédiaire des conseils subventionnaires.

Tous les étudiants, y compris les étudiants autochtones, peuvent profiter de ces ressources, de ces programmes et de ces services.

En réaction aux conditions particulières des étudiants inuits et des Premières nations, le ministère verse des fonds aux Premières nations, ou à leurs organisations régionales, pour leur permettre d'aider ces étudiants à accéder à l'enseignement postsecondaire.

Au cours de l'exercice 2008-2009, quelque 22 000 étudiants ont reçu environ 292 millions de dollars pour les aider à payer leurs frais de scolarité et leur transport, à acheter des livres et pour contribuer à leurs frais de subsistance.

[Français]

Dans le domaine des résultats scolaires, les apprenants autochtones continuent à accuser du retard sur les autres Canadiens. D'après les données du recensement de 2006, environ 34 p. 100 de la population autochtone âgée de 25 à 64 ans n'a pas terminé ses études secondaires, contre 15 p. 100 pour les autres Canadiens.

[Traduction]

Pour l'enseignement postsecondaire, on continue à observer un écart dans les résultats, mais également des progrès. C'est ainsi qu'environ 7 p. 100 des apprenants des Premières nations détenaient un diplôme universitaire en 2006, ce qui représente une hausse de 5 p. 100 par rapport à 2001. De la même façon, 4 p. 100 des étudiants inuits avaient un diplôme universitaire en 2006, ce qui représentait dans leur cas une hausse de 2 p. 100 par rapport à 2001. Par contre, au sein de la population des non-Autochtones, 23 p. 100 des personnes avaient un diplôme universitaire, toujours en 2006.

Le Programme d'enseignement postsecondaire d'Affaires indiennes et du Nord Canada contribue à faire la différence. Un nombre croissant d'étudiants admissibles accèdent à l'enseignement collégial et universitaire. Alors qu'ils étaient 3 500 en 1977, leur nombre atteignait presque 22 000 en 2009.

Le comité a également souhaité savoir quels sont les mécanismes de soutien dont bénéficient les enfants souffrant de troubles d'apprentissage ou ayant des besoins spéciaux. Le Programme d'éducation spéciale d'Affaires indiennes et du Nord Canada investit environ 128 millions de dollars dans des programmes et services destinés aux enfants des Premières nations chez lesquels on a détecté des besoins spéciaux pour leur permettre de réaliser pleinement leur potentiel.

The program gives them access to quality special education programs and services that are culturally sensitive and comparable to generally accepted provincial standards in that locality.

[Translation]

In keeping with the trend among provincial education systems, federal funding supports both direct services (classroom or school-based) and indirect services (program administration) using an intervention-based approach.

[English]

Under this approach, appropriately trained teachers and specialists are able to use and interpret assessment instruments to develop individual education plans and the necessary intervention programs to address the students' immediate needs while awaiting formal assessments.

This approach gives First Nations the flexibility to employ intervention strategies more quickly.

In terms of new directions in Aboriginal education, the Government of Canada is committed to ensuring that Aboriginal students have comparable educational outcomes and that they share fully in Canada's economic prosperity. Many of the challenges facing Aboriginal education will require sustained action by all governments, Aboriginal leaders, educators, parents and students. This is why we are working with our partners on a comprehensive reform agenda.

The foundation for change was put in place in 2008 when the government launched the Reforming First Nation Education Initiative with new funding of \$268 million over five years and new ongoing funding of \$75 million annually thereafter. This initiative includes two new programs: the First Nation Student Success Program and the Education Partnerships Program.

Through the First Nation Student Success Program, FNSSP, on-reserve schools are able to develop success plans, conduct student assessments and put in place performance measurement to assess and report on school and student progress.

[Translation]

The program is helping first nation educators to plan and make improvements in the three priority areas of literacy, numeracy and student retention. The program is designed to help first nation schools on-reserve improve student success. Nationally, the program covers about 84 per cent of band-operated schools and 90 per cent of the students.

Ce programme leur assure l'accès à des programmes et des services d'éducation spéciale de qualité, adaptés à leur culture et respectant des normes comparables à celles généralement en vigueur dans la province concernée.

[Français]

En accord avec la tendance observée dans les systèmes d'éducation des provinces, le financement fédéral contribue à fournir des services directs comme ceux dispensés dans les classes et dans les écoles, et des services indirects touchant à l'administration du programme, en utilisant une approche basée sur l'intervention.

[Traduction]

Cette approche permet à des enseignants ayant suivi la formation voulue et à des spécialistes d'utiliser et d'interpréter les instruments d'évaluation de manière à élaborer des plans d'éducation individuels et à préparer les programmes d'intervention nécessaires pour répondre aux besoins immédiats des élèves, en attendant les évaluations officielles.

Cette approche offre aux Premières nations la marge de manœuvre voulue pour appliquer plus rapidement des stratégies d'intervention.

Au chapitre des nouvelles orientations de l'éducation autochtone, le gouvernement du Canada s'est engagé à s'assurer que les étudiants autochtones obtiennent des résultats scolaires comparables et à ce qu'ils participent pleinement à la prospérité économique du Canada. Beaucoup des obstacles à l'éducation des Autochtones imposeront une action continue de la part de tous les gouvernements, des dirigeants autochtones, des parents et des élèves. C'est pourquoi nous collaborons avec nos partenaires à l'élaboration d'un programme complet de réforme.

Les assises du changement ont été posées en 2008, lorsque le gouvernement a lancé l'Initiative de réforme de l'éducation des Premières nations, dotée d'un nouveau financement de 268 millions de dollars sur cinq ans, et par la suite d'un nouveau financement permanent de 75 millions de dollars par année. Cette initiative comprend deux nouveaux programmes, soit le Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières nations et le Programme des partenariats en éducation.

Grâce au Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières nations, le PRSEPN, les écoles dans les réserves peuvent préparer des plans de réussite scolaire, réaliser des évaluations des élèves et adopter des mesures de rendement permettant d'évaluer les progrès réalisés par les écoles et les élèves et faire rapport sur ces questions.

[Français]

Ce programme aide les éducateurs des Premières nations à planifier et à apporter des améliorations dans les trois domaines prioritaires que sont la littératie, la numératie et la rétention scolaire. Le programme est conçu pour aider les écoles des Premières nations situées dans les réserves à améliorer les résultats scolaires obtenus par les élèves. À l'échelle nationale, le programme dessert environ 84 p. 100 des écoles de bande et 90 p. 100 des étudiants.



*[English]*

Also, under the initiative, the Education Partnerships Program is designed to support improved First Nation student achievement — both in First Nation and provincial schools — through a collaborative approach involving First Nations, provinces and INAC.

This partnership approach is essential given that about 40 per cent of First Nation learners attend provincial schools. Tripartite agreements in British Columbia, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba and Alberta are already promoting collaborative work between First Nations, provinces and INAC on initiatives to improve First Nation student outcomes.

These two new programs represent a significant step in improving outcomes. To date, 65 proposals have been approved across Canada: 37 in round one and 28 in round two.

Last year, First Nation schools received almost \$30 million in additional investment. This year, more new projects will roll out across the country, injecting additional investments to help First Nation students succeed.

*[Translation]*

Based on the partnership approach, the Government of Canada also signed, in April 2009, the Inuit Education Accord. It is an 11-party agreement between the Inuit of Canada, as represented by the Inuit Tapiriit Kanatami, and their partner organizations and governments, to establish a national committee on Inuit education.

*[English]*

The committee will develop a strategy for moving forward on educational outcomes for Inuit students.

The government's commitment to this reform agenda was demonstrated again in Budget 2010. It committed an additional \$30 million to support better elementary and secondary outcomes for First Nation students.

The funding will support an implementation-ready education agreement for kindergarten to Grade 12. This will help ensure that First Nation students benefit from comparable education and achieve comparable results whether the classroom is located on- or off-reserve.

The budget also committed to exploring "options, including new legislation, to improve the governance framework and clarify accountability for First Nations" kindergarten-to-Grade-12 education.

*[Traduction]*

L'initiative comprend également le Programme des partenariats en éducation, conçu pour favoriser l'amélioration des résultats des élèves des Premières nations, dans les écoles tant des Premières nations que des provinces, grâce à une démarche de collaboration entre les Premières nations, les provinces et Affaires indiennes et du Nord Canada.

Le fonctionnement en partenariat est essentiel puisqu'environ 40 p. 100 des apprenants des Premières nations fréquentent des écoles provinciales. En Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Manitoba et en Alberta, des accords tripartites stimulent déjà la collaboration entre les Premières nations, les provinces et AINC à l'égard de projets d'amélioration des résultats scolaires des élèves des Premières nations.

Ces deux nouveaux programmes constituent un pas important vers l'amélioration des résultats. À ce jour, 65 propositions ont été approuvées dans toutes les régions du pays : 37 au cours de la première ronde d'analyse des demandes et 28 au cours de la seconde.

L'année dernière, les écoles des Premières nations ont reçu des investissements supplémentaires de près de 30 millions de dollars. Cette année, d'autres nouveaux projets lancés dans tout le pays permettront d'injecter des fonds additionnels destinés à aider les élèves des Premières nations à réussir.

*[Français]*

En nous inspirant de l'approche des partenariats, le gouvernement du Canada a également signé, en avril 2009, l'accord sur l'éducation des Inuits. Cet accord, qui compte 11 signataires, sont les Inuits du Canada qui sont représentés par Inuit Tapiriit Kanatami, leurs organisations partenaires et les gouvernements portent sur la création d'un comité national sur l'éducation des Inuits.

*[Traduction]*

Le comité va élaborer une stratégie pour améliorer les résultats scolaires des étudiants inuits.

L'engagement du gouvernement envers ce programme de réformes a été répété dans le Budget de 2010. Le gouvernement a en effet décidé de consacrer 30 millions de dollars additionnels à l'obtention de meilleurs résultats des étudiants des Premières nations au primaire et au secondaire.

Ces fonds appuieront un accord d'enseignement qui est prêt à être mis en oeuvre pour les classes de la maternelle à la douzième année. Le but est de veiller à ce que les élèves des Premières nations aient droit à une éducation similaire et obtiennent des résultats comparables qu'ils fréquentent une école implantée dans une réserve ou ailleurs.

Le gouvernement s'est aussi engagé dans le budget à étudier « des options, y compris de nouvelles dispositions législatives, en vue d'améliorer le cadre de gouvernance et de préciser la reddition de comptes » pour l'éducation des Premières nations, de la maternelle à la douzième année.

With respect to post-secondary education, the budget committed to exploring a new approach to providing support to First Nations and Inuit students for post-secondary education that "will be effective and accountable, and will be coordinated with other federal student support programs."

Budget commitments also include a one-year increase in funding for the Skills Link component of the Youth Employment Strategy, YES, to assist more young Canadians while the labour market recovers; and investments for Pathways to Education Canada to partner with the private sector, other governments and non-governmental organizations to reach more young Canadians who are facing barriers to post-secondary education.

While federal investments in Aboriginal education are significant, we recognize that more remains to be done to make sustained progress in improving outcomes.

[Translation]

Recently, National Chief Shawn Atleo also expressed the importance of partnerships and shared responsibility for education in the following terms:

While clearly our primary relationship as first nations is with the federal government, the premiers and territorial leaders can and must play an important role in working with us, respecting our jurisdiction and investing in critical needs to generate hope and opportunity in the future.

[English]

Therefore, to conclude, the government wants First Nation Canadians to fully share in Canada's economic prosperity. We believe that while quality education is not the only way to achieve this goal, it is the single most important lever in improving life's chances.

We are working closely with the Assembly of First Nations, other Aboriginal partners and provincial governments to help address knowledge gaps and challenges that Aboriginal organizations face in delivering quality education.

Progress is being made, but we recognize that much work needs to be done to help accelerate improvements for academic success in elementary, secondary and post-secondary education. We believe that strong partnerships with First Nations and provinces and territories will be key.

En ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, toujours dans le budget, le gouvernement s'est engagé à étudier une nouvelle approche pour venir en aide aux étudiants inuits et des Premières nations qui suivent des études postsecondaires, une approche qui « sera efficace et responsable et sera coordonnée avec les autres programmes fédéraux d'aide aux étudiants. »

Les engagements budgétaires comprennent également une augmentation ponctuelle d'un an du financement de l'élément Connexion compétences de la Stratégie emploi jeunesse, la SEJ, pour aider un plus grand nombre de jeunes Canadiens à profiter de la reprise du marché du travail, ainsi que des investissements dans Passeport pour ma réussite Canada visant un partenariat avec le secteur privé, d'autres gouvernements et des organisations non gouvernementales en vue de toucher plus de jeunes canadiens ayant de la difficulté à accéder aux études postsecondaires.

Si les investissements fédéraux dans l'éducation des Autochtones sont importants, nous savons toutefois qu'il faut en faire davantage pour réaliser des progrès durables dans l'amélioration des résultats.

[Français]

Récemment, le chef national Shawn Atleo a également souligné l'importance des partenariats et du partage des responsabilités en éducation dans ces termes :

Même si les Premières nations entretiennent principalement une relation avec le gouvernement fédéral, les premiers ministres provinciaux et les dirigeants des territoires peuvent et doivent jouer un rôle important en travaillant avec nous, en respectant nos compétences et en faisant des investissements visant à combler nos besoins essentiels afin de générer de l'espoir ainsi que des possibilités d'avenir.

[Traduction]

Donc, pour conclure, le gouvernement tient à ce que les membres des Premières nations participent pleinement à la prospérité économique du pays. Nous croyons qu'une éducation de qualité, même si elle n'est pas le seul moyen de parvenir à ce but, constitue sans conteste l'outil le plus important pour leur donner de meilleures chances de se réaliser pleinement.

Nous collaborons étroitement avec l'Assemblée des Premières nations, avec les autres partenaires des Premières nations et avec les gouvernements provinciaux pour aider à combler le manque de connaissances et pour aplanir les difficultés que les organisations des Premières nations doivent affronter pour offrir une éducation de qualité.

Nous constatons des progrès. Néanmoins, nous sommes conscients qu'il reste beaucoup à faire pour accélérer le relèvement des résultats scolaires au primaire et au secondaire, tout comme au postsecondaire. Nous sommes convaincus que de solides partenariats avec les Premières nations, avec les provinces et avec les territoires joueront un rôle déterminant pour y parvenir.

Mr. Chair, thank you for the opportunity to discuss these important issues with the committee. I will now turn the floor over to my colleague Sheilagh Murphy to address the committee's request for information about school infrastructure.

**Sheilagh Murphy, Acting Director General, Operations and Planning Support Branch, Indian and Northern Affairs Canada:** Indian and Northern Affairs Canada recognizes the importance of safe and productive learning environments for First Nation students.

The department supports a range of school infrastructure projects, ranging from construction of new schools and facilities, renovation and repair of existing facilities to design and planning of new projects, and operation and maintenance support.

First Nations are the owners and operators of infrastructure on-reserve. As such, they are responsible for the construction, renovation, operation and maintenance of their schools.

First Nations fund their schools through primarily federal transfers, but they also may borrow funds to have construction occur earlier and contribute their own source revenue to additional space.

Federal funding is allocated to projects based on the national priority ranking framework, which includes the following four priorities: protection of health and safety and assets; health and safety improvements; recapitalization or major maintenance; and growth. Planned expenditures for 2009-10 are \$225 million.

Since 2006, the government has invested approximately \$714 million on school infrastructure projects. This includes the completion of 93 school projects and 113 current projects consisting of 19 schools, more than 12 major renovations and additions to schools, and 82 minor repairs, teacherage construction or design projects.

Thank you, Mr. Chair. We look forward to responding to your questions.

**The Chair:** Thank you. Will the committee allow me to ask a question?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** It is your committee; it is not mine. That is why I am asking.

Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir offert la possibilité de discuter de ces questions importantes avec les membres du comité. Je vais maintenant donner la parole à ma collègue, Sheilagh Murphy, pour lui permettre de fournir au comité l'information qu'il a demandée sur les infrastructures scolaires.

**Sheilagh Murphy, directrice générale intérimaire, Direction générale du soutien aux opérations et à la planification, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît l'importance, pour les étudiants des Premières nations, de disposer d'un milieu d'apprentissage sécuritaire et productif.

Le ministère apporte son aide à toute une gamme de projets d'infrastructures scolaires allant de la construction de nouvelles écoles et installations scolaires à la rénovation et à la réparation des installations actuelles, en passant par la conception et la planification de nouveaux projets, sans oublier l'appui qu'il apporte dans les domaines de l'exploitation et de l'entretien.

Ce sont les Premières nations qui possèdent et gèrent les infrastructures qui se trouvent dans les réserves, et il leur incombe donc de veiller à la construction, à la rénovation, au fonctionnement et à l'entretien de leurs écoles.

Les Premières nations financent leurs écoles, pour l'essentiel, grâce aux transferts fédéraux, mais elles peuvent également emprunter des fonds pour réaliser des travaux de construction plus rapidement et utiliser leurs propres ressources pour faire construire des locaux additionnels.

Le financement fédéral est accordé aux projets en fonction des critères énoncés dans le Cadre national de définition des priorités qui sont : la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens; l'amélioration de la santé et de la sécurité; les budgets de recapitalisation et de grand entretien; et la croissance. Les dépenses prévues pour l'exercice 2009-2010 sont de 225 millions de dollars.

Depuis 2006, le gouvernement a investi environ 714 millions de dollars dans des projets d'infrastructures scolaires. C'est ainsi qu'il a terminé 93 projets de construction d'écoles et qu'il réalise actuellement 113 projets touchant 19 écoles, plus de 12 projets importants de rénovation et d'ajouts à des écoles et 82 projets de réparations mineures, de construction ou de conception de résidences pour enseignants.

Merci, monsieur le président. Nous serons heureuses de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci. Les membres du comité me permettent-ils de poser une question?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** C'est votre comité, pas le mien. C'est la raison pour laquelle je vous pose la question.



Ms. Cram, in your presentation on page 4, you state that the government invests \$9.8 billion in post-secondary education, of which \$2.1 billion is for grants, loans and scholarships. You go on to say that Aboriginal learners can access these programs.

Can you tell the committee what percentage of Aboriginal students access these programs, and do you track this data? One other thing has come up in my travels over the years, having been on this committee for several years. One of the chiefs advised me that he administers the funding to post-secondary education; and he said that it is really not fair because he tends to favour his friends' children because they support him in the political world that we live in. I am certainly will not identify him, but he was honest enough to come forward with that. Have we thought of any other way to make these funds accessible on a broader range with less partisanship or however you want to term the situation that exists out there?

**Ms. Cram:** I will ask Ms. Russell to answer the first question, which is whether we know how many Aboriginal students are accessing the Canada Student Loans Program and those other products.

**Claudette Russell, Director, Strategic Policy and Planning Directorate, Indian and Northern Affairs Canada:** Mr. Chair, the short answer to your question is that we do not know. I will explain: The programs are administered by Human Resources and Skills Development Canada, HRSDC. A relationship exists with provincial governments for how those programs are administered, but the reporting requirement for those particular programs does not ask specifically for individual students to identify themselves as Aboriginal students or otherwise. Therefore, when HRSDC and provincial governments do roll-ups of who is accessing the programs and who is not, they have no way of knowing whether or not a particular student is Aboriginal.

The two exceptions are Manitoba and Saskatchewan, where some of these programs are administered through the provincial governments, and they do have Aboriginal-specific grants. Those Aboriginal-specific grants are very much interlinked with the types of programs that are offered at the federal level. Therefore, Manitoba and Saskatchewan, with Aboriginal-specific grants, have the ability to ask questions around reporting as to whether a student is Aboriginal — Métis, First Nations or Inuit. They are able to report on the number of students that are accessing their grants and also federal programs such as the Canada Student Loans Program.

**Ms. Cram:** On your second question of whether the department has thought of options other than having the program administered through chiefs and council, the answer would be, yes, we have. We certainly have not come to any conclusion as to what the best way would be. I would also note

Madame Cram, à la page 4 de votre exposé, vous dites que le gouvernement investit 9,8 milliards de dollars dans l'enseignement postsecondaire, dont 2,1 milliards de dollars sont consacrés à des subventions, des bourses et des prêts aux étudiants. Vous dites ensuite que les apprenants autochtones ont accès à ces programmes.

Pouvez-vous nous dire quelle proportion des Autochtones accèdent à ces programmes? Suivez-vous l'évolution de ce chiffre? Il y a une autre chose qui est revenue souvent dans les voyages que j'ai faits au fil des ans, puisque je fais partie du comité depuis plusieurs années. L'un des chefs que j'ai rencontrés m'a dit qu'il administre le financement accordé pour l'enseignement postsecondaire, et il m'a dit que ce n'est pas juste, en fait, parce qu'il a tendance à favoriser les enfants de ses amis qu'il appuie, dans ce monde politique dans lequel nous vivons. Je ne vais certainement pas le nommer, mais il a été suffisamment honnête pour me faire part de ça. Avons-nous réfléchi à une quelconque autre façon de rendre ces fonds largement accessibles de façon moins partisane ou différente de la situation actuelle, peu importe comment on la décrit?

**Mme Cram :** Je vais demander à Mme Russell de répondre à la première question, c'est-à-dire si nous savons combien d'étudiants autochtones accèdent au Programme canadien de prêts aux étudiants et à ces autres produits.

**Claudette Russell, directrice, Direction de la planification et de la politique stratégique, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Monsieur le président, la réponse courte à votre question, c'est que nous ne le savons pas. Je m'explique : les programmes sont administrés par Ressources humaines et Développement des compétences Canada, RHDCC. Il y a une relation avec les gouvernements provinciaux en ce qui concerne la façon dont ces programmes sont administrés, mais les étudiants n'ont pas à s'identifier comme étant autochtones ou autres dans le cadre des exigences de reddition de comptes de ces programmes en particulier. Ainsi, lorsque RHDCC et les gouvernements provinciaux font le bilan et déterminent qui accède au programme et qui n'y accède pas, il n'y a aucune façon de savoir si tel ou tel étudiant est autochtone.

Les deux exceptions sont le Manitoba et la Saskatchewan, où certains de ces programmes sont administrés par le gouvernement provincial et où il y a des subventions réservées aux Autochtones. Ces subventions sont très liées aux types de programmes qui sont offerts à l'échelon fédéral. Ainsi, le Manitoba et la Saskatchewan, avec leurs subventions réservées aux Autochtones, ont la possibilité de poser des questions dans le contexte de la reddition de comptes pour savoir si un étudiant est autochtone — métis, membre d'une Première nation ou inuit. Ces provinces sont en mesure de faire état du nombre d'étudiants qui accèdent à leurs subventions et aussi aux programmes fédéraux comme le Programme canadien de prêts aux étudiants.

**Mme Cram :** Pour ce qui est de votre seconde question, c'est-à-dire celle de savoir si le ministère a envisagé d'autres options que celle de l'administration du programme par les chefs et les conseils, la réponse est oui, nous l'avons fait. Nous n'en sommes assurément pas arrivés à une conclusion quant à la meilleure

that dialogue is taking place on options occurring more broadly. A recent Macdonald-Laurier Institute report talked about creating savings funds for every Aboriginal student as they were born; then those funds would be available should those children wish to go on to university.

Also another report prepared probably almost a year ago by Alex Usher looked at five different alternatives for delivery. We are interested in considering different delivery options, but we have not come to any conclusions at this point.

**Senator Brazeau:** Welcome to all of you this morning.

I have quite a number of questions, so I will try to be brief, and I would also appreciate if you would keep your answers brief as well.

Ms. Cram, you mentioned that INAC provides funding for education on-reserve and also that the First Nation, or its regional organizations, is responsible for managing and delivering the education programs on-reserve. You go on to say that for First Nation students who attend provincial schools off-reserve, INAC provides a tuition rate either to the First Nation directly or to the provincial governments. Having said that, is the department in a position to comment on whether the funding that is provided for education, whether directly to band chiefs and councils or to the provincial government, is in fact being spent on education?

**Ms. Cram:** When I say that, we believe that the money for kindergarten to Grade 12 is certainly being spent on kindergarten to Grade 12. We believe that because we know that it is challenging for First Nations to have sufficient money to run their First Nations schools and to pay the tuition. In some cases, they are facing very high tuition increases. I just note that recently in British Columbia a reciprocal tuition agreement was negotiated in which an amount is set that the province will pay for any non-First Nation children that are attending First Nation schools, and First Nations will pay for their students attending provincial schools, which is a very good development.

We are fairly confident. We believe that First Nations are spending on kindergarten to Grade 12.

The area where we do not have the same level of confidence, I would say, is on post-secondary education. That is because post-secondary education is allocated out to First Nations on a historical formula. It does not relate to the number of First Nation grade-12 graduates that they would have who would be able to access it. If no students were eligible, there is the flexibility that that First Nation could use that funding for other purposes. In some cases, they may use it for kindergarten to Grade 12. In other cases, they could use it for other purposes, which is completely legitimate, I would say.

façon de procéder. Je mentionnerais également qu'il y a un dialogue concernant les options de façon plus générale. Un rapport récent de l'Institut Macdonald-Laurier parle de créer un fonds d'épargne pour chaque enfant autochtone qui naît, de façon à ce qu'il y ait des fonds si l'enfant décide d'aller à l'université.

Il y a aussi un autre rapport, rédigé il y a probablement près d'un an par Alex Usher, qui examine cinq méthodes de prestation différentes. Les options de prestation nous intéressent, mais nous n'avons pas encore tiré de conclusions.

**Le sénateur Brazeau :** Bonjour et bienvenue à tous.

J'ai pas mal de questions, alors je vais essayer d'être bref, et j'aimerais aussi que vos réponses soient brèves, si possible.

Madame Cram, vous avez mentionné le fait qu'AINC assure le financement de l'éducation dans les réserves et aussi qu'il appartient à la Première nation ou à ses organisations régionales de gérer et de fournir les programmes d'enseignement dans la réserve. Vous dites ensuite qu'AINC règle les frais de scolarité fixés par la province pour les élèves des Premières nations qui fréquentent les écoles provinciales à l'extérieur des réserves et que le montant est versé directement à la Première nation ou au gouvernement provincial. Cela dit, est-ce que le ministère est en mesure d'affirmer que le financement qui est fourni pour l'éducation, que ce soit directement aux chefs de bande et aux conseils ou au gouvernement provincial, est bel et bien consacré à l'éducation?

**Mme Cram :** Lorsque je dis ça, nous croyons que l'argent qui est versé pour l'éducation de la maternelle à la douzième année est assurément consacré à cela. Nous le croyons parce que nous savons à quel point il est difficile pour les Premières nations de trouver suffisamment d'argent pour exploiter leurs écoles et payer les frais de scolarité. Certaines d'entre elles font face à des augmentations très importantes des frais de scolarité. En passant, une entente réciproque a été négociée récemment en Colombie-Britannique selon laquelle la province verse un montant déterminé pour tout enfant n'appartenant pas à une Première nation qui fréquente une école des Premières nations et les Premières nations paient pour leurs étudiants qui fréquentent des écoles provinciales, et c'est une très bonne chose qu'on ait conclu cette entente.

Nous sommes assez certains que les Premières nations utilisent l'argent pour l'enseignement de la maternelle à la douzième année.

Je dirais que là où nous n'avons pas autant de certitude, c'est en ce qui concerne l'enseignement postsecondaire. La raison est que le financement de l'enseignement postsecondaire est versé aux Premières nations en fonction d'une formule établie dans le passé. Le financement n'est pas lié au nombre d'élèves des Premières nations ayant terminé leur douzième année ayant la possibilité d'y accéder. S'il n'y a aucun étudiant admissible, la Première nation a une marge de manœuvre qui lui permet d'utiliser le financement pour autre chose. Dans certains cas, elle peut l'utiliser pour l'enseignement de la maternelle à la douzième année. Dans d'autres, elle peut l'utiliser pour autre chose, ce qui est tout à fait légitime, à mon avis.

**Senator Brazeau:** In front of me, I have INAC's own internal audit on elementary and secondary education, the education program. It says that the objective and scope of that internal audit was to provide assurance on the adequacy and effectiveness of the management control framework of the kindergarten to Grade 12 program. The conclusions of INAC's own internal audit are as follows. First, the internal audit is unable to provide assurance that the program's management control framework is adequate and effective in ensuring the achievement of programming objectives due to limitations in existing performance measures. The second conclusion is that recipient reporting, along with the limited compliance work performed by regional staff, does not provide adequate assurance that targeted component funds have been spent for intended purposes.

While I appreciate the answer that you gave before, INAC's own conclusions suggest the opposite of what you just said. It is a little mind-boggling to me when talking about education, something so important for First Nation and Aboriginal students — and there is substantial funding being spent on education — that there does not seem to be any criteria attached to funding agreements by the department once they issue the funding to the intended recipient. I would like to know from the department's view why that is.

**Ms. Cram:** I will speak about the observation on performance measurement. We agreed with that report, and we developed an action plan to respond to that audit. In fact, we are working on the development of a more robust performance-measurement system so that we have data.

A number of different types of reporting take place. One is called the nominal roll. I think the provinces do the same thing. That is, they look at how many students are actually attending a particular school, and the amount of funding for that school reflects that. A nominal roll is done, and First Nations are required to report on that nominal role. We have that information. We know how many students are attending which schools. This includes both those attending the on-reserve school and those going to provincial schools.

As a result of the concern about how resources are allocated, we were at this committee on another occasion to talk about INAC funds for First Nations. On that occasion, we talked about the number of programs that are funded as a core. That core goes out to First Nations, and then, if they meet basic program requirements, they are able to use it in the way they feel best meets their various priorities. Kindergarten-to-grade-12 education and post-secondary education goes out as part of this core.

We created targeted programs; the two new initiatives that I spoke about are targeted programs. They are proposal-based initiatives for particular projects that have reporting requirements

**Le sénateur Brazeau :** J'ai devant moi la vérification du programme d'enseignement primaire et secondaire effectuée par AINC. Selon ce document, l'objectif et la portée de la vérification interne étaient de donner une garantie de la suffisance et de l'efficacité du cadre de contrôle de gestion du Programme de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année. Les conclusions de la vérification interne effectuée par AINC sont les suivantes : premièrement, il est impossible à la vérification interne de garantir que le cadre de contrôle de gestion du programme est suffisant et assez efficace pour atteindre les objectifs de ce programme, en raison des limitations touchant les mesures du rendement actuelles. La deuxième conclusion est que les rapports des bénéficiaires, ajoutés au faible nombre de mesures de conformité exécutées par le personnel régional, ne donnent pas une garantie suffisante que les fonds destinés aux différents volets ont été consacrés aux fins prévues.

Je comprends la réponse que vous avez donnée tout à l'heure, mais les conclusions d'AINC laissent entendre le contraire. Ça me dépasse un peu, lorsqu'on parle d'éducation, de quelque chose qui est si important pour les élèves autochtones et des Premières nations — et il y a un important financement qui est consacré à l'éducation —, qu'il ne semble pas y avoir de critères formulés par le ministère dans les ententes de financement une fois qu'il a versé le financement au bénéficiaire prévu. J'aimerais savoir pourquoi il en est ainsi d'après le ministère.

**Mme Cram :** Je vais parler de l'observation concernant la mesure du rendement. Nous étions d'accord avec le contenu de ce rapport, et nous avons élaboré un plan d'action pour réagir à la vérification. En fait, nous travaillons à l'élaboration d'un système de mesures du rendement plus robuste de façon à disposer de données.

Il y a plusieurs types différents de mécanismes de reddition de comptes. Il y en a un qu'on appelle les états nominatifs. Je pense que les provinces font la même chose, c'est-à-dire qu'elles vérifient combien d'élèves fréquentent une école donnée, et le montant du financement que reçoit cette école reflète ce nombre. Les provinces établissent les états nominatifs, et les Premières nations doivent fournir leurs chiffres. Nous disposons de ces renseignements. Nous savons combien d'élèves fréquentent telle ou telle école. Il s'agit des élèves qui fréquentent une école dans une réserve et aussi de ceux qui fréquentent une école provinciale.

En raison de la préoccupation concernant la façon dont les ressources sont attribuées, nous nous sommes déjà présentés devant le comité pour parler des fonds destinés aux Premières nations d'AINC. À cette occasion, nous avons parlé du nombre de programmes qui font partie du financement de base. Ce financement de base est versé aux Premières nations qui, si elles respectent les exigences de base du programme, peuvent l'utiliser comme bon leur semble en fonction de leurs différentes priorités. Le financement de l'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année et de l'enseignement postsecondaire fait partie de ce financement de base.

Nous avons créé des programmes ciblés; les deux nouvelles initiatives dont j'ai parlé sont des programmes ciblés. Il s'agit d'initiatives fondées sur des propositions de projets particuliers



related to the funding that they receive. The tendency has been to have a number of programs such as the Special Education Program, another targeted program, so the money is for that specific purpose. The reporting ensures that the money is going for that purpose.

**Senator Brazeau:** In your esteemed position, do you believe that the department is the appropriate body to administer education funding on behalf of First Nations? Do you think that the department currently has the capacity and the expertise to be able to continue to do so?

**Ms. Cram:** Are you asking about both kindergarten-to-Grade-12 and post-secondary education?

**Senator Brazeau:** I am asking about education in general.

**Ms. Cram:** The challenge for the department is that we are basically a funder. We provide funding to First Nations and other organizations that deliver the programs and provide the services.

In most provinces, you have a ministry of education, school boards and schools. Those ministries of education can be quite large, and they have expertise. The department has probably 60 people who work on education. Thus, they could not possibly have the level of expertise provided by the provinces.

As you know, senator, we have a single school-house model; we do not have a system of education. British Columbia has the First Nations Education Steering Committee that has been in place for 15 years. It has developed second-level service capacity. That is what is needed, along with closer partnerships with provinces.

**Senator Brazeau:** Do you think that INAC is the appropriate body to administer the funds going towards education on-reserve?

**Ms. Cram:** When you say "administer the funds," we provide the funding. We receive the funding through parliamentary votes and put it out to organizations. I think the question is how would you get the money there otherwise. Self-governing First Nations get it as a grant, so you would have to find some other entity to be the recipient of that funding and then decide on what the best delivery mechanism would be.

**Senator Brazeau:** As was being proposed, for example, by the Macdonald-Laurier Institute?

**Ms. Cram:** Yes, in which case, it was post-secondary education. We do not claim to have huge expertise in post-secondary or kindergarten-to-Grade-12 education. That is why the partnership approach or working with other entities is important.

**Senator Hubley:** Welcome; it is great to see you back.

qui s'assortissent d'exigences de reddition de comptes en fonction du financement qui leur est accordé. La tendance est d'avoir plusieurs programmes, comme le Programme d'éducation spéciale, qui est un autre programme ciblé, alors l'argent sert à cette fin précise. La reddition de comptes permet de s'assurer que l'argent est utilisé à cette fin.

**Le sénateur Brazeau :** Vous qui occupez un poste important, croyez-vous que le ministère soit l'organe adéquat pour l'administration du financement de l'éducation au nom des Premières nations? Croyez-vous que le ministère a actuellement la capacité et l'expertise voulues pour continuer de le faire?

**Mme Cram :** Parlez-vous de l'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année et d'enseignement postsecondaire?

**Le sénateur Brazeau :** Je parle de l'éducation en général.

**Mme Cram :** Le problème qui se pose, pour le ministère, c'est qu'il est essentiellement un bailleur de fonds. Nous fournissons du financement aux Premières nations et aux autres organisations qui exécutent les programmes et offrent les services.

Dans la plupart des provinces, il y a un ministère de l'Éducation, des conseils scolaires et des écoles. Les ministères de l'Éducation sont assez importants dans certains cas, et ils ont une expertise. Il y a probablement 60 personnes à AINC qui travaillent sur la question de l'éducation. Ainsi, il leur est impossible d'avoir la même expertise que les provinces.

Comme vous le savez, sénateur, nous avons un modèle d'école unique; nous n'avons pas de système d'éducation. La Colombie-Britannique a le First Nations Education Steering Committee, qui est en place depuis 15 ans. Celui-ci a mis au point des services de deuxième niveau. C'est ce qu'il faut, avec des partenariats plus étroits avec les provinces.

**Le sénateur Brazeau :** Croyez-vous qu'AINC soit l'organe adéquat pour l'administration des fonds consacrés à l'éducation dans les réserves?

**Mme Cram :** Lorsque vous dites « administration des fonds »... nous fournissons le financement. Nous le recevons sous forme de crédits parlementaires et nous le versons aux organisations. Je pense que la question, c'est : Comment acheminerait-on l'argent autrement? » Les Premières nations autonomes l'obtiennent sous forme de subvention, alors il faudrait trouver une autre entité pour recevoir le financement puis décider du meilleur mécanisme de prestation.

**Le sénateur Brazeau :** Comme le proposait, par exemple, l'Institut Macdonald-Laurier?

**Mme Cram :** Oui, auquel cas il s'agissait de l'enseignement postsecondaire. Nous ne prétendons pas avoir énormément d'expertise dans le domaine de l'enseignement postsecondaire ou de l'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année. C'est la raison pour laquelle l'approche du partenariat ou de la collaboration avec d'autres entités est importante.

**Le sénateur Hubley :** Bienvenue; ça fait plaisir de vous revoir.

I will try to look at the gaps, which are startling. I will refer to a graph that represents on-reserve First Nations students enrolled and graduating from Grade 12. The graph shows the years from 1996 to 2003, but I will highlight two of those. In the year 1997-98, approximately 6,000 students were enrolled, and approximately 2,000 graduated. Consequently, only 33 per cent of First Nations students graduated out of the total of those enrolled, compared to the 75 per cent graduation rates for non-Aboriginal Canadians — that is 33 per cent compared to 75 per cent. That is a huge and unacceptable gap in the educational system.

We can move ahead and look for improvements, but, in 2002-03, approximately 6,700 First Nations students were enrolled, and approximately, again, 2,000 graduated. About 29 per cent of Native students graduated from those enrolled, compared to, again, 75 per cent of non-Aboriginal Canadians.

We are trying to decide what is happening to create that percentage. I did note in your presentation that on the 2006 census, 34 per cent of the Aboriginal population aged 25 years to 64 years had not completed high school, compared to the 15 per cent of other Canadians. I find that the ages that you have used are high. The age group from 25 years to 64 years is past. I would like to see that come back to what percentage from 16 years of age are still enrolled and whether they are still pursuing a post-secondary education. If they are falling out of the system, why are they falling out then? The 25-to-64 age group is a little misleading for me. Could you comment on that first?

**Ms. Russell:** The information that was used in Ms. Cram's speaking points was taken directly from the 2006 census. That census reports quite effectively on post-secondary education achievement levels.

The references you made to the tables you are looking at are in the K-to-12 system. You are right that those two things are not necessarily comparable. We do not disagree with the figures that you have put forward for the graduation rates in the K-to-12 system. As you mentioned, the gap is quite significant and unacceptable in many cases; people would say that, and we agree with that.

It is important to remember that many factors contribute to a child's success in school. One of them is the school system; there is no question about that. Quality schools and quality teachers contribute to whether a child will make their way from early learning right through to high school graduation. If you look just at the school system and what is happening in the First Nations context, there is a whole range of challenges there. One of them in particular is turnover of teachers. The other is the availability of curriculum that reflects some of the cultural aspirations of Aboriginal students. This is something we hear quite often. The

Je vais aborder la question des écarts, qui sont ahurissants. Je veux me référer à un tableau qui illustre la situation des élèves des Premières nations étudiant dans une réserve inscrits en 12<sup>e</sup> année et ayant obtenu leur diplôme d'études secondaires. Le tableau porte sur la période de 1996 à 2003, mais je vais parler de deux de ces années en particulier. En 1997-1998, environ 6 000 élèves étaient inscrits, et à peu près 2 000 d'entre eux ont obtenu leur diplôme. Ainsi, seulement 33 p. 100 des élèves des Premières nations inscrits ont obtenu leur diplôme, comparativement à 75 p. 100 des Canadiens non-Autochtones — c'est 33 p. 100 par rapport à 75 p. 100. Il s'agit d'un écart énorme et inacceptable dans le système d'éducation.

Nous pouvons chercher des améliorations par la suite, mais, en 2002-2003, environ 6 700 élèves des Premières nations ont été inscrits, et, encore une fois, à peu près 2 000 d'entre eux ont obtenu leur diplôme. Environ 29 p. 100 des élèves autochtones inscrits ont obtenu leur diplôme, comparativement, encore une fois, à 75 p. 100 des Canadiens non-Autochtones.

Nous tentons de déterminer ce qui est à l'origine de ces chiffres. J'ai relevé dans votre exposé que, selon le recensement de 2006, 34 p. 100 des Autochtones âgés de 25 à 64 ans n'avaient pas terminé le secondaire, comparativement à 15 p. 100 des autres Canadiens. Je trouve que vous avez utilisé des groupes d'âge trop élevés. Le groupe d'âge de 25 à 64 ans est passé. J'aimerais que ce soit ramené à la proportion des jeunes de 16 ans qui sont encore inscrits et à la question de savoir s'ils poursuivent des études postsecondaires. S'ils passent à travers les mailles du système, pourquoi? À mon sens, utiliser le groupe des 25 à 64 ans, c'est un peu trompeur. Pouvez-vous commencer par dire quelque chose là-dessus?

**Mme Russell :** Les renseignements présentés dans l'exposé de Mme Cram viennent directement du recensement de 2006. Le recensement donne une image assez précise des taux d'achèvement des études postsecondaires.

Les chiffres que vous avez cités à partir des tableaux que vous avez devant vous concernent le système d'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année. Vous avez raison de dire que ces deux choses ne sont pas nécessairement comparables. Nous ne sommes pas en désaccord avec les chiffres que vous avez cités pour les taux d'achèvement dans le système d'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année. Comme vous l'avez mentionné, l'écart est très important et inacceptable dans bien des cas; c'est ce qu'on dirait, et nous sommes d'accord.

Il ne faut pas oublier que de nombreux facteurs contribuent à la réussite scolaire d'un enfant. L'un de ces facteurs, c'est le système scolaire; cela ne fait aucun doute. Une bonne école et un enseignement de qualité contribuent à faire en sorte qu'un enfant chemine de l'apprentissage en bas âge jusqu'à l'obtention de son diplôme d'études secondaires. Si vous jetez un coup d'œil simplement sur le système scolaire et sur ce qui se passe dans le contexte des Premières nations, il y a tout un éventail de problèmes à cet égard. L'un de ces problèmes en particulier, c'est le roulement chez les enseignants. L'autre, c'est l'offre de

other aspect that contributes to it is just the nature of the school. All of those factors are important, and many challenges are associated with delivering education on-reserve.

People who study this issue extensively will say that the school is not the only tool one must look at to be able to achieve higher completion rates in high school. In the First Nations context, in fact the Aboriginal context — because some of those figures apply to Aboriginal students in provincial schools — we see children dropping out as early as Grade 6. When you ask yourself about the reasons for that, you have to look beyond the school system and at the community as a whole and the socio-economic challenges First Nations and Aboriginal communities face; such as early childhood development. Many people have researched this quite extensively and speak about the importance of starting early to ensure that the parents, particularly the mother, have all the tools they need to ensure the child is healthy. The other factor that is spoken about effectively is low income. Children in low-income families or in families that have different mother-father structures have more difficulties in seeing school and education as important to them.

When we try to do work with First Nations, and particularly with the provincial systems where a number of Aboriginal students are in those schools, we try to look at it as best as possible as a holistic model, not only in what is happening in the school but also in what is happening in the community and at some of the things that we can be doing more broadly to contribute to better outcomes.

**Senator Hubley:** Thank you for your answer. Certainly educators and the school system in itself, both on- and off-reserve, have to address and mitigate many of the social issues facing all of our children. In many cases, counselling is available and is provided. You touched briefly on early childhood education, and I am wondering if Aboriginal Head Start programs would have a role in reducing this education gap. What are your thoughts on that?

**Ms. Russell:** They have a huge role. The Aboriginal Head Start is run by the Public Health Agency of Canada, and that program is seen particularly by First Nations communities as a contributor to good health. People who work in the field of health will say that one of the determinants to good health is education, and the interrelationships between the two are significant. I absolutely agree that Aboriginal Head Start and any early childhood development programs that help to ensure that you have quality educators working with parents, the communities and individual students help prepare them for school so that when they start in kindergarten or Grade 1, whatever the choice of the parent is, they are prepared and ready to learn. Those programs are absolutely essential.

programmes d'études qui reflètent certaines des aspirations culturelles des élèves autochtones. C'est quelque chose que nous entendons dire très souvent. L'autre aspect qui contribue à ça, c'est simplement la nature de l'école. Tous ces facteurs sont importants, et l'exécution de programmes d'éducation dans les réserves pose problème à bien des égards.

Les gens qui étudient la question à fond vous diront que l'école n'est pas le seul outil à envisager pour obtenir des taux d'achèvement des études secondaires plus élevés. Dans le contexte des Premières nations, le contexte autochtone, en fait — parce que certains de ces chiffres s'appliquent aux élèves autochtones qui fréquentent une école provinciale —, nous voyons des enfants abandonner dès la 6<sup>e</sup> année. Lorsqu'on cherche à comprendre pourquoi il en est ainsi, il faut regarder au-delà du système scolaire et envisager la collectivité dans l'ensemble et les problèmes sociaux économiques auxquels font face les collectivités autochtones et des Premières nations, par exemple, le développement de la petite enfance. Beaucoup de gens ont examiné cette question de près et parlent de l'importance de s'assurer tôt dans la vie de l'enfant que les parents, et surtout la mère, disposent de tous les outils dont ils ont besoin pour veiller à la santé de leur enfant. L'autre facteur dont on parle, c'est la faiblesse du revenu. Les enfants issus des familles dont le revenu est faible ou dont les structures mère-père sont différentes ont davantage de difficulté à voir l'école et l'éducation comme quelque chose d'important pour eux.

Lorsque nous travaillons auprès des Premières nations, et surtout au sein des systèmes provinciaux où il y a de nombreux élèves autochtones dans les écoles, nous essayons d'envisager les choses le plus possible du point de vue d'un modèle holistique, non seulement par rapport à ce qui se passe à l'école, mais également ce qui se passe dans la collectivité et certaines des choses que nous pouvons faire de façon générale pour contribuer à l'obtention de meilleurs résultats.

**Le sénateur Hubley :** Merci de votre réponse. Certains éducateurs, et le système scolaire en soi, dans les réserves et ailleurs, doivent aborder bon nombre des problèmes sociaux auxquels font face tous nos enfants et y trouver des solutions partielles. Souvent, il existe des services de counseling, et ces services sont offerts. Vous avez abordé brièvement la question de l'éducation de la petite enfance, et je me demande si le programme d'aide préscolaire aux Autochtones pourrait contribuer à réduire cet écart en matière d'éducation. Qu'en pensez-vous?

**Mme Russell :** Les responsables ont un rôle extrêmement important à jouer. Le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones est géré par l'Agence de la santé publique du Canada, et ce programme est vu particulièrement par les collectivités des Premières nations comme un programme contribuant à la santé. Les gens qui travaillent dans le domaine de la santé disent que l'un des déterminants de la santé, c'est l'éducation, et les liens entre les deux sont importants. Je suis tout à fait d'accord pour dire que le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones et tous les programmes de développement de la petite enfance qui aident à garantir que des éducateurs qualifiés travaillent avec les parents, les collectivités et les élèves les aident à se préparer pour l'école, ce qui fait que lorsqu'ils arrivent à la



The question is whether they are being used effectively, or there are enough of those types of programs available to Aboriginal parents and First Nations on-reserve to be able to help them. You can probably have a debate about that and how they can be more effective and what some of the tools are that governments can put in place to help those communities have access to those programs. That is certainly a viable question. Those are all things that are part of that holistic model around education that are vital for us as public policy-makers and parents within their own communities to have access to to help them get their children prepared to learn and succeed throughout the years.

**Senator Dyck:** Thank you for your presentations this morning. We are all aware of the horrific statistics of the educational levels of First Nations, Metis and Inuit peoples across Canada. I was glad that you had pointed out the situation in Saskatchewan and Manitoba, where it is extremely critical because the population of Aboriginal peoples in those provinces is growing rapidly. We all know that education plays a key role in allowing people to break out of the cycle of poverty.

I was looking at some of the data for high school completion rates that INAC posted on its website. I was flipping pages and have lost the table, but more recent data indicated that the high school completion rate gap was closing. The data that you showed us ends in the school year 2003. Can you check to see if you have more recent data that indicates that the gap is closing and more Aboriginal students are graduating? Could you provide more recent data than what is listed on this sheet of paper that we were given this morning?

When we talk about students not completing high school, you are indicating here those who have not completed Grade 12. What are the dropout rates between kindergarten to Grade 12? In your response to Senator Hubley, Ms. Russell, you mentioned kids dropping out in Grade 6. Where are the biggest changes? Do we know that it is mostly in the higher years or lower years? We cannot just throw money at it. We have to know the scope of the problem. Where would you say the problem resides with respect to completing high school?

**Ms. Russell:** There is no easy answer to that because the dropout rates, as you call them, vary across the country and from region to region. Provincial systems will tell you that. In fact, if you look at some of the data for dropout rates available from provincial governments, you will see that all sorts of challenges exist in measuring it. I will speak anecdotally on it based on the type of work and research we have seen.

maternelle ou en première année, peu importe le choix de leurs parents, ils sont prêts à apprendre. Ces programmes sont absolument essentiels.

La question est de savoir s'ils sont utilisés efficacement ou si suffisamment de programmes du genre sont offerts aux parents autochtones et des Premières nations dans les réserves pour pouvoir les aider. On peut probablement débattre de cela et de la façon dont ils peuvent être rendus plus efficaces et de certains des outils que les gouvernements peuvent mettre en place pour aider ces collectivités à accéder à ces programmes. C'est assurément une question valable. Toutes ces choses font partie de ce modèle holistique relatif à l'éducation et sont essentielles pour nous qui élaborons les politiques publiques et pour les parents dans leur collectivité qui ont besoin d'aide pour préparer leurs enfants à apprendre et à réussir au fil des ans.

**Le sénateur Dyck :** Merci de nous avoir présenté des exposés ce matin. Nous connaissons tous les chiffres horribles concernant le degré d'éducation des Premières nations, des Métis et des Inuits au Canada. Je suis heureuse que vous ayez parlé de la situation en Saskatchewan et au Manitoba, qui est désastreuse parce que la population autochtone de ces provinces augmente rapidement. Nous savons tous que l'éducation joue un rôle clé pour ce qui est de permettre aux gens d'échapper au cycle de la pauvreté.

J'ai jeté un coup d'oeil sur certaines des données concernant les taux d'achèvement des études secondaires qu'AINC a affichés dans son site Web. J'ai examiné plusieurs pages et j'ai perdu le tableau, mais des données plus récentes indiquaient que l'écart se refermait au chapitre des taux d'achèvement des études secondaires. Les données que vous nous avez présentées concernent la période qui se termine à la fin de l'année scolaire 2003. Pouvez-vous vérifier si vous avez des données plus récentes qui indiquent que l'écart se referme et que les élèves autochtones sont plus nombreux à obtenir leur diplôme? Pourriez-vous nous fournir des données plus récentes que celles qui figurent sur la feuille qu'on nous a remise ce matin?

Lorsque nous parlons des élèves qui ne terminent pas le secondaire, vous donnez ici le nombre d'élèves qui ne terminent pas la 12<sup>e</sup> année. Quels sont les taux de décrochage entre la maternelle et la 12<sup>e</sup> année? Madame Russell, en réponse à une question du sénateur Hubley, vous avez parlé d'enfants qui décrochent en 6<sup>e</sup> année. Où les changements les plus importants se situent-ils? Savons-nous si c'est surtout au cours des dernières années ou des premières années? Nous ne pouvons pas simplement régler le problème avec de l'argent. Nous devons en connaître l'ampleur. Selon vous, où le problème se situe-t-il en ce qui a trait à l'achèvement des études secondaires?

**Mme Russell :** Il n'y a pas de réponse simple à cette question, parce que les taux de décrochage, comme vous les appelez, varient d'une région à l'autre du pays. Les gens qui s'occupent des systèmes provinciaux vous le diront. En fait, si vous jetez un coup d'oeil sur certaines des données des gouvernements provinciaux concernant les taux de décrochage, vous constaterez que toutes sortes de problèmes se posent lorsqu'il s'agit de les déterminer. Je vais en parler de façon anecdotique en fonction du type de travail et d'études que nous avons vus.

It is true that, for Aboriginal students generally, the dropout rates occur sooner along the learning continuum than they do for non-Aboriginal populations. I mentioned Grade 6 because that is often a pivotal year in that it is the time when a student is getting ready to start thinking of education in a serious way, and it becomes a little more challenging. However, generally speaking, the dropout rates happen at a significant level between junior high and high school, and then all the years along that high school range, so Grade 9, Grade 10, Grade 11. That is where you see the highest level of dropouts. The reasons for that vary, and they differ from region to region and from First Nation community to First Nation community. A number of First Nations are in very remote areas, and it is often the case that the more remote a community is from a central metropolitan area, the higher the dropout rates are, and they happen sooner along the learning continuum.

I cannot give you the figures, as I do not have them at my fingertips, but it is somewhat comparable to what you would see in a provincial system, but just much more acute for the First Nations communities, particularly those that have low socio-economic environments in which the school is situated and for those that are in quite remote areas because of some of the challenges associated with making school relevant, quite honestly, and making school seem like a viable option to you as a student.

**Senator Dyck:** Is the department able to track data across the different band-operated schools in Canada? Do you have access to current educational success rates across our nation?

**Ms. Russell:** Through the nominal roll that Ms. Cram mentioned, we do have a reporting system that requires every single First Nation community or school or regional organization, depending on where the funding arrangement recipient is, to report back on the number of students that are in school on a particular day and then how they are progressing. We do have general statistics on numbers of students and some of the reasons they may be dropping out.

There are limitations associated with that, and one of the limitations is that we do not have a very good ability to track students. Sometimes a student drops out of the First Nation school but in fact is at a provincial school. We are not very confident with some of the dropout rates that we see because we think it is not truly reflective of what is happening. That is why some of the programs we have in place, such as the Education Partnership Program, which is to work with provincial systems to ensure a smoother progress and transition of students on- and off-reserve, are quite important because they will help to ensure that we are not losing students between systems, essentially.

I hope that answers your question.

Il est vrai que, chez les élèves autochtones en général, le décrochage a lieu plus tôt au cours de l'apprentissage que chez les populations non-autochtones. J'ai parlé de la 6<sup>e</sup> année parce que c'est souvent une année pivot, en ce sens que c'est le moment où l'élève se prépare à envisager sérieusement son éducation et le moment où ça devient un peu plus difficile. Cependant, de façon générale, les taux de décrochage les plus importants se trouvent entre l'école intermédiaire et l'école secondaire, puis à toutes les années de cette période du secondaire, c'est-à-dire la 9<sup>e</sup>, la 10<sup>e</sup> et la 11<sup>e</sup> année. C'est là qu'on voit les taux de décrochage les plus élevés. Les raisons varient, et elles sont différentes d'une région à l'autre et d'une collectivité d'une Première nation à l'autre. Beaucoup de collectivités des Premières nations se trouvent dans des régions très éloignées, et, souvent, plus la collectivité est éloignée d'un centre urbain, plus le taux de décrochage est élevé, et plus le décrochage a lieu tôt au cours de l'apprentissage.

Je ne peux pas vous donner les chiffres, parce que je ne les connais pas par coeur, mais c'est comparable à ce que vous verriez dans un système provincial, sauf que c'est plus grave chez les collectivités des Premières nations, surtout celles où l'école est située dans un milieu défavorisé sur le plan socio-économique et celles qui se trouvent dans une région assez éloignée, en raison de certaines des difficultés qu'il y a à rendre l'école pertinente, pour dire les choses très franchement, et pour présenter l'école comme une option valable aux élèves.

**Le sénateur Dyck :** Le ministère est-il en mesure d'obtenir des données sur l'ensemble des écoles exploitées par des bandes au Canada? Avez-vous accès aux taux d'achèvement des études dans l'ensemble du pays?

**Mme Russell :** Par l'intermédiaire des états nominatifs dont Mme Cram a parlé, nous disposons d'un système de reddition de comptes qui exige de chacune des collectivités, écoles ou organisations régionales des Premières nations, selon laquelle est le bénéficiaire de l'entente de financement, qu'elle fasse état du nombre d'élèves qui fréquentent l'école un jour donné et de leur progression. Nous disposons de données générales sur le nombre d'élèves et certaines des raisons possibles pour lesquelles ils décrochent.

Il y a des limites à cet égard, et l'une de ces limites, c'est que nous n'avons pas une très bonne capacité de suivi des élèves. Il arrive parfois qu'un élève décroche d'une école des Premières nations, mais fréquente en fait une école provinciale. Nous n'accordons pas beaucoup de poids à certains des taux de décrochage que nous voyons, parce que nous pensons qu'ils ne reflètent pas vraiment la situation. C'est pourquoi certains des programmes que nous avons mis en place, comme le Programme des partenariats en éducation, qui consiste à travailler avec les systèmes provinciaux pour faciliter les progrès et la transition des élèves dans les réserves et à l'extérieur, sont si importants, parce qu'ils nous aident à nous assurer que nous ne perdons pas d'étudiants entre les systèmes, essentiellement.

J'espère que ça répond à votre question.

**Senator Dyck:** While we always talk about the horror stories, are there any examples of models of success in high school graduation? Where are the schools on-reserve that are doing a good job? Do we have access to that?

**Ms. Russell:** That is an important point that you made. You are right about the horror stories, but there are many good stories too. They happen in isolation. I can speak of a few because those are the schools that I have visited and spoken to the educators, and they do an amazing job.

There is a school called Wiky in Northern Ontario is doing an amazing job keeping kids in school and working with the parents and the broader community. They have an effective relationship with the provincial system and the school districts.

I am most familiar with the schools in Ontario. Another one in Curve Lake outside of Peterborough, a small elementary school on-reserve, is doing an amazing amount of work with provincial systems to help kids transition from the on-reserve school to the provincial school system. They have higher graduation rates than those happening in the provincial system right now.

There are many examples across the country of schools doing reasonably well and many different reasons why that happens. However, typically, it is about leadership within the schools, effective partnerships with provincial systems and a community-based approach to education so that it is seen as a priority from the parents all the way to the educators and the individuals helping students.

You raised a good point that we talk about the horror stories, but we have good examples of things happening effectively across the country.

**Senator Patterson:** I appreciated Ms. Cram's candour about the startling admission that you have about 60 people administering about \$1.8 billion and the superior resources of provinces by comparison.

I was also struck by the number of reviews that are under way relating to these problems, including the department's own internal audits and the Auditor General's reports such as those of the Macdonald-Laurier Institute and Alex Usher, which were mentioned. It seems to me that one of the promising developments is partnerships with provinces. Ms. Russell just referred to that as a factor in some of the success stories.

I note that the Council of Ministers of Education, Canada, CMEC, has also recently examined the gap problem and has issued a report. It seems to me that maybe this is the way we should be looking at improving the gap issue. It sounds as though you have a blizzard of reports to deal with, but what do you think of this report? What is it recommending? If it seems to be the way of success, will you respond to this report and the measures it is recommending?

**Le sénateur Dyck :** Nous parlons toujours des histoires d'horreur, mais y a-t-il des exemples de modèles de succès par rapport au taux d'achèvement des études secondaires? Quelles sont les écoles situées dans des réserves qui font du bon travail? Avons-nous accès à cette information?

**Mme Russell :** C'est un point important que vous avez soulevé. Vous avez raison à propos des histoires d'horreur, mais il y a aussi beaucoup d'histoires positives. Ce sont des cas isolés. Je peux parler de quelques cas, parce qu'il s'agit d'écoles que j'ai visitées et où j'ai discuté avec les éducateurs, qui font un travail extraordinaire.

Il y a une école dans le Nord de l'Ontario, l'école Wiky, où les gens font un travail extraordinaire pour garder les jeunes à l'école et avec les parents et la collectivité en général. Ils entretiennent un lien efficace avec le système provincial et les districts scolaires.

Je connais surtout des écoles de l'Ontario. Il y a aussi celles de Curve Lake, près de Peterborough, et c'est une petite école primaire où les gens font énormément de travail en collaboration avec les gens qui s'occupent du système provincial pour aider les jeunes à passer de l'école dans la réserve à l'école provinciale. À l'heure actuelle, le taux d'achèvement des études est plus élevé qu'au sein du système provincial.

Il y a de nombreux exemples au pays d'écoles qui se débrouillent assez bien, et les raisons sont nombreuses. Habituellement, cependant, c'est une question de leadership dans les écoles, de partenariats efficaces avec les systèmes provinciaux et d'une approche communautaire de l'éducation qui fait que tout le monde voit l'éducation comme une priorité, les parents, les éducateurs et les personnes qui viennent en aide aux élèves.

Vous avez soulevé un bon point lorsque vous avez dit que nous parlons des histoires d'horreur, mais il y a de bons exemples de choses qui fonctionnent bien au pays.

**Le sénateur Patterson :** J'ai aimé la candeur avec laquelle Mme Cram a fait cet aveu étonnant que vous avez environ 60 personnes pour administrer autour de 1,8 milliard de dollars et que les provinces ont des ressources supérieures par comparaison.

Ce qui m'a frappé aussi, c'est le nombre d'examen qui sont en cours par rapport à ces problèmes, y compris les vérifications internes du ministère et les rapports de la vérificatrice générale comme ceux de l'Institut Macdonald-Laurier et d'Alex Usher, qui ont été mentionnés. Il me semble que l'une des choses nouvelles qui sont prometteuses, c'est les partenariats avec les provinces. Mme Russell vient juste de dire que c'est un facteur de succès dans certains cas.

Je note que le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), le CMEC, a aussi examiné le problème d'écart récemment et publié un rapport. Je pense que c'est peut-être de cette façon que nous devrions envisager de régler le problème d'écart. Il semble qu'il y a des tonnes de rapports dont vous devez tenir compte, mais que pensez-vous de celui-ci? Quelles sont les recommandations? Si ça semble être la voie du succès, allez-vous réagir à ce rapport et aux mesures qui y sont recommandées?



**Ms. Cram:** The report of CMEC is very good report. What is fascinating is that it was as a result of a summit that took place on education in Saskatchewan over a year ago. It was attended by all governments, provincial and federal, as well as all of the national Aboriginal organizations. Many regional Aboriginal organizations were there as well. That report represented the consensus that emerged as to the areas on which to focus.

I do not remember every single recommendation, but I will point out the one about the need to have data to measure progress and performance. The only way to achieve that would be to get student identifiers. I believe Saskatchewan is working toward having a single student identifier, so if that child moves from an on-reserve school to a provincial school, you can track that child throughout his or her career.

Ideally, all children in the country would have an identifier so that we could track their progress and get good data. I do not know if we could get there, but at least within a province it would be wonderful to be able to do that.

All of those who attended that summit came to a consensus that there needed to be much better data and much better tracking of students to be able to assess what was happening to their educational careers.

I may be off topic, but one of the things about Aboriginal students, which is very different from non-Aboriginal students, is that they do not follow an expected trajectory in terms of their education career. The expectation is that students will start kindergarten, go on to Grade 12, and, after that, they will decide what they will do in post-secondary education.

Aboriginal students do not follow that. They often will eventually complete a post-secondary education degree, but they are probably already married and have children or may even at that point be a single parent. They are probably aged in their 30s, and they may have dropped out a few times. They may have dropped out a few times in kindergarten to Grade 12 and may have had a couple of tries at post-secondary education before they succeeded.

We see that eventually they do succeed. We look at up to age 64 because we have to take a cohort that is so long. I would say that given that is what the population is doing, we have to think about what other supports are needed to ensure that those individuals, regardless of whether they are aged 30 or 35, have children or are a single parent with children, are able to complete their education.

I went off track and cannot remember all of the CMEC recommendations. My recollection is that one recommendation was on early education and another on the importance of culture and language and relevant curriculum. In terms of that recommendation, culture and language are important to

**Mme Cram :** Le rapport du CMEC est un très bon rapport. Ce qui est fascinant, c'est que c'est le résultat d'un sommet sur l'éducation qui a eu lieu en Saskatchewan il y a plus d'un an. Tous les gouvernements y ont participé, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, ainsi que toutes les organisations autochtones nationales. Beaucoup d'organisations autochtones régionales y ont pris part aussi. Le rapport fait état du consensus auquel on en est arrivé quant aux domaines sur lesquels il faut se concentrer.

Je ne me rappelle pas toutes les recommandations, mais il y en avait une au sujet de la nécessité d'obtenir des données pour mesurer les progrès et le rendement. La seule façon d'y parvenir, ce serait de créer des codes d'identification pour les élèves. Je crois que la Saskatchewan est en train de se doter d'un code d'identification unique, alors si l'enfant passe d'une école dans une réserve à une école provinciale, on peut le suivre tout au long de sa carrière.

Idealement, tous les enfants du pays auraient un code d'identification, de façon que nous puissions suivre leurs progrès et obtenir de bonnes données. Je ne sais pas si c'est réalisable, mais au moins, dans une province, ce serait extraordinaire de pouvoir faire ça.

Les participants au sommet se sont mis d'accord sur le fait qu'il faut de bien meilleures données et qu'il faut bien mieux suivre les étudiants pour pouvoir évaluer leur parcours scolaire.

Je m'éloigne peut-être du sujet, mais une chose à propos des élèves autochtones qui est très différente par rapport aux non-autochtones, c'est qu'ils ne suivent pas une trajectoire prévisible dans leur parcours scolaire. On s'attend à ce que les élèves commencent à la maternelle, continuent jusqu'à la 12<sup>e</sup> année, puis, par la suite, décident de ce qu'ils vont faire comme études postsecondaires.

Les élèves autochtones ne suivent pas ce parcours. Souvent, ils finissent par faire des études postsecondaires, mais, à ce moment-là, il est probable qu'ils soient déjà mariés et qu'ils aient des enfants ou même qu'ils soient chefs de famille monoparentale. Ils sont souvent dans la trentaine, et ils peuvent avoir abandonné leurs études à quelques reprises. Ils peuvent avoir décroché à quelques reprises entre la maternelle et la 12<sup>e</sup> année et avoir fait quelques tentatives avant de terminer leurs études postsecondaires.

Ce que nous constatons, c'est qu'ils finissent par réussir. Nous examinons une tranche d'âge qui va jusqu'à 64 ans parce que nous devons prendre une cohorte aussi vaste. Je dirais que, vu que c'est ce que la population fait, nous devons réfléchir aux autres mesures de soutien qui sont nécessaires pour garantir que ces personnes, peu importe si elles ont 30 ou 35 ans, si elles ont des enfants ou si elles sont chefs de famille monoparentale, puissent terminer leurs études.

J'ai fait une digression et je ne me souviens pas de toutes les recommandations du CMEC. Ce que je me rappelle, c'est que l'une des recommandations concernait l'éducation de la petite enfance, et l'autre, l'importance de la culture et de la langue et du fait de proposer un programme pertinent. Par rapport à cette

success. The question is how to have that in the classroom at the same time as ensuring that literacy, numeracy and other things are not jeopardized.

I will mention a couple of promising developments. Saskatchewan is ensuring that textbooks in the provincial system have an Aboriginal component, and they are doing that for social science and math. They are finding that all students are doing better as a result if they can have that. Ontario is another province that is looking at having Aboriginal content in their curriculum. We think that is a very good development.

**Senator Poirier:** On page 3 of your presentation, you mentioned that about 40 per cent of Aboriginal students attended the off-reserve or provincial schools. Can you tell me what level is successfully completed compared to schools on the First Nations, if there is a difference in the results?

I am not speaking for all provinces but for the one I am from. All off-reserve schools have a curriculum that they have to follow for basically the same method of teaching. Do the schools in First Nations have a similar mechanism in place, where they all follow the same method or the same curriculum of teaching also?

**Ms. Russell:** In response to your question concerning the outcomes of First Nation students attending provincial schools, if you look at the census data — and this is information collected every five years — the 40 per cent completion rate for First Nations on-reserve is compared to a 56 per cent completion rate for Aboriginal students in provincial school systems, and the Canadian average is about 75 per cent or 76 per cent. Aboriginal students generally do better in provincial schools, but a fairly significant gap in outcomes still exists.

**Senator Poirier:** Do the First Nations have a structure in place where all schools follow the same curriculum?

**Ms. Russell:** The funding arrangements in place for First Nations to administer and deliver education require that they use comparable provincial curriculums. They do have the ability to add things to it, such as a language and culture focus, but they are, generally speaking, required to follow a provincial standard of education.

**Senator Poirier:** My second question is on the level of post-secondary education. Earlier the chair talked about whether a fair system could be put in place, not simply based on political reasons and so on, to ensure that people who want the programs have equal access to the programs.

At the provincial level, under departments such as post-secondary education, training and development, programs are in place where adults wanting to return to school do not go to the political people to access the programs, but rather to employment

recommendation, la culture et la langue sont d'importants facteurs de succès. La question, c'est de savoir comment enseigner ça et en même temps s'assurer que la littératie, la numératie et ainsi de suite ne sont pas compromises.

Je vais parler de deux ou trois choses nouvelles qui sont prometteuses. La Saskatchewan s'assure que les manuels utilisés dans le système provincial comportent un volet autochtone, et elle le fait pour les sciences sociales et les mathématiques. On constate que tous les étudiants réussissent mieux lorsque c'est le cas. L'Ontario aussi envisage d'inclure du contenu autochtone dans son programme. Nous voyons ça comme une très bonne chose.

**Le sénateur Poirier :** À la page 3 de votre exposé, vous dites qu'environ 40 p. 100 des élèves autochtones fréquentent une école provinciale en dehors des réserves. Pouvez-vous me dire quel est le taux d'achèvement des études, comparativement à celui des écoles des Premières nations, s'il y a une différence quant aux résultats?

Je parle non pas pour toutes les provinces, mais bien pour celle de laquelle je viens. Toutes les écoles en dehors des réserves ont un programme à suivre qui est fondé essentiellement sur la même méthode d'enseignement. Est-ce que les écoles des Premières nations ont un mécanisme du genre en place, qui fait qu'elles suivent toutes la même méthode ou le même programme d'enseignement également?

**Mme Russell :** Pour répondre à votre question concernant les résultats des élèves des Premières nations qui fréquentent l'école provinciale, si vous jetez un coup d'oeil sur les données du recensement — et il s'agit d'informations recueillies tous les cinq ans —, le taux d'achèvement de 40 p. 100 des élèves des Premières nations dans les réserves est comparé au taux d'achèvement de 56 p. 100 des élèves autochtones qui fréquentent l'école provinciale, et la moyenne canadienne est d'environ 75 ou 76 p. 100. Les élèves autochtones ont généralement de meilleurs résultats dans les écoles provinciales, mais l'écart au chapitre des résultats demeure assez important.

**Le sénateur Poirier :** Est-ce que les Premières nations ont une structure en place selon laquelle toutes les écoles suivent le même programme?

**Mme Russell :** Les ententes de financement en place qui permettent aux Premières nations d'administrer et d'exécuter les programmes d'enseignement exigent qu'elles suivent des programmes comparables aux programmes provinciaux. Elles peuvent y ajouter des éléments, par exemple une composante linguistique et culturelle, mais de façon générale, elles doivent respecter les normes provinciales en matière d'éducation.

**Le sénateur Poirier :** Ma seconde question concerne le degré d'études postsecondaires. Tout à l'heure, le président a parlé de la possibilité de mettre en place un système équitable, pas seulement pour des raisons politiques et ainsi de suite, de façon à s'assurer que les gens qui veulent suivre les programmes aient le même accès aux programmes.

À l'échelon provincial, au sein de ministères comme le ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Développement, il y a des programmes dans le cadre desquels les adultes qui souhaitent retourner aux études s'adressent non pas

counsellors. By working with the employment counsellors, adults wanting to return to school, whether to finish their Grade-12 education or move on to post-secondary education, have access to funds. It is a fair system because it is open equally to everyone who needs access to that system.

Do you know if INAC provides funding to that branch of government in the provinces to allow First Nations people access to those programs, or could such a structure be placed within the First Nation communities so that they could speak with employment counsellors instead of perhaps elected officials to gain access to the programs?

**Ms. Russell:** I can speak to a couple of aspects of your question. First, the current funding arrangements are that money goes directly to the bands or regional organizations. Typically, some bands will hire or have in place post-secondary education coordinators, or PSE coordinators. These are community-based people who help students through the process of figuring out what they want to do in terms of their career and how to access funding. The approach used across the country varies. Therefore, some regions have intricate PSE coordinators and some do not; that is the challenge of delivering PSE financial assistance to First Nation communities.

All sorts of models are being proposed, and Ms. Cram spoke to some of them, around changing the delivery model to make it more fair or to have an ability to develop economies of scale so that not each individual band is administering the funds. Those discussions continue.

However, many programs are available in provincial systems that we suspect First Nations on-reserve and Aboriginal people in general are availing themselves of, which allow students to look at the broad range of programming that is available to them and how to access them. We think they are accessing and using those programs. However, typically, First Nations students on-reserve in remote areas do not know about those programs. They do not have the ability to have the full plate of information in front of them. Therefore, much work needs to happen to help them bridge what is available to them on-reserve, what type of services are there and what other services might be available in provincial systems.

For example, we know when First Nations students move off-reserve and go into a provincial system for education, they make themselves available to all sorts of apprenticeship programs. A high percentage of Aboriginal students access those programs and are quite successful at them. We believe those programs need to be promoted more effectively to help First Nation students make informed decisions about what works for them and what does not.

aux politiciens pour accéder aux programmes, mais plutôt à des conseillers en emploi. En travaillant avec les conseillers en emploi, les adultes qui veulent retourner à l'école, que ce soit pour finir leur 12<sup>e</sup> année ou pour poursuivre des études postsecondaires, ont accès aux fonds. C'est un système équitable parce qu'il offre le même accès à tous.

Savez-vous si AINC verse de l'argent à cette division du gouvernement dans les provinces pour permettre aux membres des Premières nations d'accéder à ces programmes? Est-ce qu'une structure du genre pourrait être créée dans les collectivités des Premières nations de façon que les gens puissent parler avec les conseillers en emploi plutôt qu'avec les élus lorsqu'ils veulent accéder aux programmes?

**Mme Russell :** Je peux aborder deux ou trois aspects de votre question. Premièrement, dans le cadre des ententes de financement actuelles, l'argent va directement aux bandes ou aux organisations régionales. Habituellement, certaines bandes embauchent des coordonnateurs des études postsecondaires ou ont leurs propres coordonnateurs. Il s'agit de travailleurs communautaires qui aident les étudiants à trouver ce qu'ils veulent faire comme carrière et à accéder au financement. L'approche adoptée varie un peu partout au pays. Ainsi, certaines régions ont leurs propres coordonnateurs des études postsecondaires, d'autres non; c'est ça le problème de la prestation d'aide financière pour les études postsecondaires dans les collectivités des Premières nations.

Toutes sortes de modèles sont proposés, et Mme Cram a parlé de certains d'entre eux, en ce qui a trait à la modification du modèle de prestations pour le rendre plus juste ou pour avoir la possibilité de réaliser des économies d'échelle, pour que ce ne soit pas chaque bande qui administre les fonds. Ces débats se poursuivent.

Cependant, nous pensons que les membres des Premières nations qui vivent dans une réserve et les Autochtones en général profitent de nombreux programmes offerts dans les systèmes provinciaux, ce qui permet aux étudiants d'envisager la vaste gamme de programmes auxquels ils ont accès et la manière d'y accéder. Nous pensons qu'ils accèdent à ces programmes et qu'ils les utilisent. Cependant, habituellement, les étudiants des Premières nations dans les réserves éloignées ne connaissent pas ces programmes. Ils ne disposent pas de toute l'information qui existe. Il y a donc beaucoup de travail à faire pour les aider à faire le lien entre ce qui s'offre à eux dans les réserves, le genre de services qu'on y trouve et les autres services qui peuvent être offerts dans les systèmes provinciaux.

Par exemple, nous savons que lorsque les étudiants des Premières nations quittent les réserves et entrent dans le système provincial d'éducation, ils s'inscrivent à toutes sortes de programmes d'apprentissage. Une forte proportion d'étudiants autochtones accèdent à ces programmes et y réussissent très bien. Nous croyons que la promotion de ces programmes doit être plus efficace, de façon à aider les étudiants des Premières nations à prendre des décisions éclairées quant à ce qui leur convient et à ce qui ne leur convient pas.



**Senator Poirier:** Maybe we need to also continue improving the partner relationship between First Nations and the provincial governments in all the provinces to ensure that information is out there, to ensure all people in Canada have access to it and know that it is there. That is something from which we need to learn to ensure we continue reaching out.

**Senator Raine:** I will go a little off topic. I am very concerned about the inactivity crisis that we are facing in Canada, which involves all Canadians, where physical education is declining in schools. What are our standards for First Nations schools with respect to physical education from kindergarten to Grade 12?

**Ms. Cram:** First Nations would be required to follow whatever the provincial education standards are in the curriculum. I have always heard from First Nations that they think sport and physical activity are one of the key factors to actually encouraging students to stay in school because they find they want an active learning situation, and they will come to school. Actually, if you ask students why they come to school, it is often because of the extracurricular activities. It may be the sport; it may be the music or other things. There is great interest in having more physical activity.

If we consider infrastructure, when First Nations are building schools, they want a gym. Part of the reason is because of their location they cannot always do outdoor activity. They very much want a gym so that they can do and encourage physical activity. This is anecdotal, but I have been to schools where sport is used as an encouragement for attendance, and the students who are chosen to represent a school at a sporting event are those who have the best attendance. That is a way it is done, and I believe everyone agrees.

There is an organization called Right to Play, and I know a number of First Nations that are interested in partnering with that organization to have more involvement in sport.

**Senator Raine:** Obesity is an important health issue amongst First Nations, and self-reported data shows that the rates are higher among off-reserve Aboriginal adults compared to non-Aboriginal people; namely, 24.8 per cent versus 16.6 per cent. It is a huge problem all across Canada. The reason I was asking about physical education is because I would think it would be very good for First Nations schools. This is a place where the federal government has an obligation and an opportunity to directly mandate certain things. Generally across Canada, physical education programs are declining as pressures from academic programs are taking away the resources from physical education.

I would suggest combining the cultural elements of education with physical education. I believe every Canadian was very impressed with the dancing that took place in the opening

**Le sénateur Poirier :** Peut-être devons-nous aussi continuer d'améliorer le partenariat entre les Premières nations et les gouvernements de toutes les provinces pour nous assurer que l'information est accessible, pour veiller à ce que tout le monde au Canada y ait accès et sache qu'elle existe. Nous devons tirer des leçons de ça pour nous assurer de continuer à joindre les gens.

**Le sénateur Raine :** Je vais faire une petite digression. Je suis très préoccupé par la crise de l'inactivité à laquelle nous faisons face au Canada, qui touche l'ensemble des Canadiens, avec le déclin de l'éducation physique dans les écoles. Quelles sont nos normes pour les écoles des Premières nations en ce qui concerne l'éducation physique de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année?

**Mme Cram :** Les Premières nations doivent respecter les normes qui figurent dans le programme provincial, quelles qu'elles soient. J'ai toujours entendu dire par les membres des Premières nations qu'ils pensent que le sport et l'activité physique sont l'un des principaux facteurs pour encourager les élèves à rester à l'école parce qu'ils constatent qu'ils veulent une situation d'apprentissage actif, et ils vont aller à l'école. En fait, si vous demandez aux élèves pourquoi ils vont à l'école, c'est souvent pour les activités parascolaires. Ça peut être le sport ou ça peut être la musique, entre autres. Les gens sont très intéressés à ce qu'il y ait davantage d'activités physiques.

Du point de vue de l'infrastructure, lorsque les Premières nations construisent des écoles, leurs membres veulent un gymnase. C'est en partie parce que, en raison de leur situation géographique, ils ne peuvent pas toujours faire des activités extérieures. Ils veulent vraiment un gymnase pour pouvoir faire de l'activité physique et encourager les autres à en faire. Même si c'est anecdotique, j'ai visité des écoles où le sport est utilisé pour encourager les élèves à être présents en classe, et ceux qui sont choisis pour représenter une école à une manifestation sportive sont ceux qui ont la meilleure fiche de présence. C'est comme ça qu'il faut procéder, et je pense que tout le monde est d'accord.

Il existe une organisation qui s'appelle Right to Play, et je sais que plusieurs Premières nations sont intéressées à s'associer à cette organisation pour favoriser davantage la pratique du sport.

**Le sénateur Raine :** L'obésité est un problème de santé important chez les Premières nations, et les données qui viennent des Premières nations elles-mêmes montrent que les taux sont plus élevés chez les adultes autochtones qui ne vivent pas dans une réserve que chez les non-autochtones, soit 24,8 p. 100 par rapport à 16,6 p. 100. C'est un problème énorme partout au Canada. La raison pour laquelle j'ai posé une question au sujet de l'éducation physique, c'est que je pense que ce serait une très bonne chose pour les écoles des Premières nations. C'est un domaine dans lequel le gouvernement fédéral a un devoir et la possibilité d'exiger directement certaines choses. De façon générale au Canada, les programmes d'éducation physique sont en déclin parce que les pressions venant des programmes d'enseignement enlèvent des ressources consacrées à l'éducation physique.

Je proposerais de combiner les éléments culturels de l'éducation à l'éducation physique. Je pense que tous les Canadiens ont été très impressionnés par le spectacle de danse

ceremonies at the Vancouver Olympic Winter Games. Certainly that is an opportunity to capitalize on and use the opportunity to have physical education in the schools mandated daily and of high quality to tackle the obesity issues. I would like you to comment on that. Do you think it is possible to do a special funding program to put good physical education programs in Aboriginal schools?

**Ms. Russell:** Currently, the way our funding arrangements work is that First Nations are provided a block of money for education. They are required to follow provincial curricula, to a certain extent, and then to do whatever they need to do to provide culturally relevant programming. As Ms. Cram said, many of them do put in place programs that they call land-based education. We think it is happening quite extensively.

First Nations appreciate the fact that they have the ability to maintain control over their education, to develop the types of curricula and programs that they see as beneficial to their communities. A number of First Nations have spoken about the importance of activity, sport and recreation. Yes, certainly some provincial systems fund certain streams of education curricula, such as sport, and some First Nations would welcome the opportunity to have additional funding applied specifically for something such as that. The debate is always, though, what the best way is to provide funding to allow First Nations to maintain control over their education system so that they can develop the programs that they see are beneficial to them.

Generally, anything that is too prescribed in that way would look as though the federal government is controlling the education system as opposed to providing the funding to allow their First Nations communities to maintain and control their education system. While I agree that it is an important component over education, I think it is also important to respect the fact that First Nations do want to maintain control over their education systems, which means putting in place the programs that they think are important.

**Senator Raine:** I think you missed my point. You do have some special programs. Why would we not target one of these special programs with special resources so that they can increase the components of physical and health education? I am absolutely appalled that we have been capping education in the core funding at 2 per cent. I think that is very dangerous. I would hope that we would have some special funding for these programs. They can address all types of things. The fitness programs can address the challenges that the Aboriginal people are facing, but I do not think there is funding in it in the 2 per cent cap.

qui a eu lieu pendant les cérémonies d'ouverture des Jeux Olympiques d'hiver de Vancouver. C'est assurément une chose dont il faut tirer parti, et il est clair qu'il faut profiter de l'occasion pour rendre obligatoires des programmes d'éducation physique de qualité et quotidiens pour s'attaquer au problème de l'obésité. J'aimerais que vous disiez quelque chose là-dessus. Pensez-vous qu'il est possible de créer un programme de financement spécial pour mettre en place de bons programmes d'éducation physique dans les écoles autochtones?

**Mme Russell :** À l'heure actuelle, dans le cadre de nos ententes de financement, les Premières nations reçoivent un montant d'argent global pour l'éducation. Elles doivent suivre les programmes provinciaux, dans une certaine mesure, puis faire ce qu'elles doivent faire pour offrir des programmes pertinents sur le plan culturel. Comme Mme Cram l'a dit, bon nombre d'entre elles mettent en place des programmes d'éducation axés sur le territoire. Nous pensons que c'est quelque chose qui se fait beaucoup.

Les Premières nations aiment décider de leur éducation et avoir la capacité d'élaborer les programmes qui sont bénéfiques pour leurs collectivités à leurs yeux. Plusieurs Premières nations ont parlé de l'importance de l'activité, du sport et des loisirs. Oui, il faudrait que des systèmes provinciaux financent certains volets des programmes d'enseignement, notamment le sport, et quelques Premières nations accueilleraient favorablement la possibilité d'obtenir des fonds supplémentaires réservés à quelque chose du genre. La question est cependant toujours de savoir quelle est la meilleure façon de fournir le financement pour permettre aux Premières nations de continuer de gérer leur système d'éducation de façon à pouvoir élaborer des programmes qu'elles jugent bénéfiques pour elles.

De façon générale, tout ce qui serait trop prescriptif en ce sens donnerait l'impression que le gouvernement fédéral régit le système d'éducation plutôt que de fournir le financement pour permettre aux collectivités des Premières nations de le faire. Je suis d'accord pour dire que c'est un volet important de l'éducation, mais je pense qu'il est également important de respecter le fait que les Premières nations veulent continuer de régir leur système d'éducation, ce qui veut dire de mettre en place les programmes qui sont importants selon elles.

**Le sénateur Raine :** Je pense que vous avez mal compris ma question. Il existe déjà des programmes spéciaux. Pourquoi ne pas cibler l'un de ces programmes spéciaux avec des ressources spéciales de façon à permettre un accroissement des volets d'éducation physique et de santé? Je suis tout à fait consternée de voir que nous avons limité la part du financement de base consacré à l'éducation à 2 p. 100. Je pense que c'est très dangereux. J'aimerais que nous prévoyions un financement spécial pour ces programmes. Ils peuvent régler toutes sortes de choses. Les programmes de mise en forme peuvent permettre de régler les problèmes auxquels les Autochtones font face, mais je ne crois pas qu'il y ait de financement à cet égard à l'intérieur des 2 p. 100.

**Ms. Russell:** No direct stream of funding for physical education exists in the 2 per cent core funding. That is absolutely true. I am not an educator, but having spoken to educators, they will say that many things contribute to positive outcomes. Physical activity is one of them; special education is another; parental education is another. It is always a question of where the best place is to put additional funding to be able to achieve the desired outcomes.

You can make an argument that physical activity, particularly in the First Nations context, is the right place to put additional funding if you were to develop a targeted program. Others would say differently. They would concentrate on early childhood development, to Aboriginal Head Start programs. Some people would say, no, it is about mature students and getting those students who have dropped out back into the system. A debate is taking place as to where the best bang for the buck is, if I can say it that way, and physical activity is one of those, but others would argue elsewhere.

**Senator Dyck:** This issue that Senator Raine has raised is important. In fact, one program — I think it was at Mount Royal Collegiate in Saskatoon — showed that high school students put on treadmills improved their grade-level marks significantly and the completion of the grade at a much greater rate than before the treadmills were introduced.

The question then is whether that type of initiative is eligible under the First Nation Student Success Program. If a school decided they wanted to go that route, could they put it forth through your new program?

**Ms. Russell:** A number of programs are in place right now that allow First Nations communities to access funding for things such as that. One of those targeted programs is called New Paths for Education. It is about \$40 million and is available to First Nations communities to apply through a proposal-based project to do things such as you suggested, as long as they can demonstrate that it is improving educational outcomes.

Various types of things are being accessed under that program. With the First Nation Student Success Program, it certainly is possible for a First Nation community to put together a proposal that demonstrates how something such as physical activity would help to address the three priorities under the program: literacy, numeracy level and student retention. For example, it is legitimate to say that a community could put together a proposal that says that increasing activity within their community would help to retain students in Grade 8, Grade 9 or whatever the case may be. That would be a legitimate proposal that would be assessed under the terms and guidelines of that program.

**Mme Russell :** Il n'y a pas de voie de financement directe pour l'éducation physique dans les 2 p. 100 du financement de base. C'est tout à fait vrai. Je ne suis pas éducatrice, mais j'ai parlé avec des éducateurs, et ils disent que de nombreuses choses contribuent aux résultats positifs. L'activité physique est l'une d'entre elles, l'éducation spécialisée en est une autre, et l'éducation parentale, une autre encore. C'est toujours la question de savoir à quel égard il convient le mieux d'accroître le financement pour obtenir les résultats voulus.

Vous pouvez défendre l'idée que l'activité physique, surtout chez les Premières nations, est le bon choix pour du financement supplémentaire si vous élaborez un programme ciblé. D'autres ne seraient pas du même avis. Ils se concentreraient sur le développement de la petite enfance, sur le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones. D'autres encore diraient qu'il faut s'occuper des étudiants d'âge adulte et ramener les étudiants qui ont décroché dans le système. Il y a un débat sur la meilleure façon d'utiliser l'argent, et l'activité physique fait partie des choix, mais il y a des gens qui choisiraient autre chose.

**Le sénateur Dyck :** La question que le sénateur Raine a soulevée est importante. En fait, dans le cadre d'un programme — je pense que c'était au Mount Royal Collegiate à Saskatoon —, on a montré que les étudiants du secondaire qui couraient sur des tapis roulants amélioraient leurs notes de façon marquée et terminaient leur programme beaucoup plus rapidement qu'avant l'arrivée des tapis roulants.

La question est donc de savoir si ce type d'initiatives est admissible au Programme de réussite scolaire des Premières nations. Si une école décidait d'emprunter cette voie, pourrait-elle le faire dans le cadre de votre nouveau programme?

**Mme Russell :** Il y a un certain nombre de programmes qui existent pour permettre aux collectivités des Premières nations d'accéder à du financement pour ce genre de choses. L'un de ces programmes ciblés s'intitule Nouveaux sentiers en éducation. Il s'agit d'environ 40 millions de dollars, et les collectivités des Premières nations peuvent présenter un projet axé sur une proposition pour faire le genre de choses que vous avez suggérées, pour autant qu'elles démontrent que leurs initiatives donnent lieu à une amélioration des résultats en matière d'éducation.

Différentes choses sont accessibles dans le cadre de ce programme. Grâce au Programme de réussite scolaire des Premières nations, il est assurément possible pour une collectivité des Premières nations de formuler une proposition qui montre comment quelque chose comme l'activité physique pourrait donner des résultats positifs par rapport à l'une des trois priorités du programme. La littératie, la numératie et la rétention scolaire. Par exemple, il est légitime de dire qu'une collectivité pourrait formuler une proposition selon laquelle l'accroissement de l'activité dans la collectivité contribuerait à faire en sorte que les élèves de la 8<sup>e</sup> année, la 9<sup>e</sup> année ou d'une autre année, peu importe, restent à l'école. Ce serait une proposition légitime qui serait évaluée en fonction des modalités et des lignes directrices de ce programme.



**Senator Fairbairn:** I have been listening very closely to what you have been saying. It has been very helpful. I have been thinking about where I am from, Lethbridge, Alberta, and how I have watched throughout my life a great deal of activity with Native people in that area, and how the Blood Reserve has continuously kept Red Crow Community College.

As it got a little older and older, they insisted on keeping it, and the children in that area and Piikani, which is not so far away, had a real chance and took it. When the University of Lethbridge turned up, one of the first things it did was to ensure that they would have a Native part within the university so that hopefully, if everyone would keep these organizations working, they could just keep coming up the walk.

It is an utter pleasure to go to convocation, which is coming up in a few weeks at the university, to see now the number of young people from the area and beyond, and particularly young women, marching across that stage, not just having reached the end of the road, but also now being the very best in the areas that they have been working.

It has taken a great deal, but I think it has been understood right from the beginning from the two nations that this was a very important thing to do. It has been given help from both levels of government. The university is right across the river. This has made a tremendous difference to the whole area of Southwestern Alberta. It has opened a door for Native people to come forward and do quite astounding things. It is a great story. The levels of government are continuing to try to do this in all parts of Canada; I think it is a tremendously wonderful thing to do.

**Ms. Cram:** I want to thank the senator for raising that example. It is a good example. It has been wonderful, over the years, to see the partnerships that have developed between post-secondary colleges and institutions. There are some excellent examples across the country. We see more and more mainstream educational institutions recognizing that their future clientele will be Aboriginal. The way that they will attract them and keep them is if they make a welcoming environment. They are expending much more effort than ever before on that, which is great.

You also raised an issue about women. An incredible phenomenon is occurring in terms of the statistics; that is, women are becoming more successful. We are seeing an increasing number of women graduating and continuing on. That is a positive sign. It is sort of mirroring what is happening in the non-Aboriginal community. The concern now is for the boys. Are they being left behind, and what does one need to do about that?

**The Chair:** That is a good observation. We need all the help we can get.

**Senator Stewart Olsen:** I have something that I am struggling with here. We speak in terms of success — success, success, success. When we look at the numbers that you have provided, our measure of success seems to be with respect to post-secondary education — that is, university degrees — and getting people

**Le sénateur Fairbairn :** J'ai écouté très attentivement ce que vous avez dit. Ça a été très utile. Je pensais à l'endroit d'où je viens, c'est-à-dire Lethbridge, en Alberta, et au fait que j'ai toujours été témoin de beaucoup d'activités auxquelles prenaient part les Autochtones de la région et que la Réserve des Gens-du-Sang a toujours gardé le Red Crow Community College.

Pendant que je grandissais, ils ont insisté pour le garder, et les enfants de cette région et de Piikani, qui n'est pas très loin, ont eu une vraie occasion et l'ont saisie. Lorsque l'Université de Lethbridge a été fondée, l'une des premières choses qu'on a faites, ça a été de s'assurer qu'il y aurait un volet autochtone dans cette université, pour qu'ils puissent continuer de faire leur chemin, idéalement, si tout le monde continuait de faire fonctionner ces organisations.

C'est avec beaucoup de plaisir que je vais à la collation des grades, qui va avoir lieu dans quelques semaines à l'université, pour voir le nombre de jeunes de la région et des alentours qui fréquentent l'université aujourd'hui, et surtout le nombre de jeunes femmes, qui montent sur cette scène et qui non seulement se sont rendues jusqu'au bout, mais sont également les meilleures dans leur domaine.

Ça a exigé beaucoup d'efforts, mais je pense que les deux nations ont compris dès le départ qu'il était très important de faire ça. Les deux ordres de gouvernement ont fourni de l'aide. L'université est en face, de l'autre côté de la rivière. Ça a apporté énormément de changements dans toute la région du Sud-Ouest de l'Alberta. Ça a permis aux Autochtones de faire des choses proprement étonnantes. C'est quelque chose d'extraordinaire. Les gouvernements continuent d'essayer de faire la même chose partout au Canada. Je pense que c'est une chose extraordinaire à faire.

**Mme Cram :** Merci d'avoir donné cet exemple. C'est un bon exemple. Ça a été fantastique, au fil des ans, de voir les partenariats que les collèges et les établissements postsecondaires ont noués. Il y a d'excellents exemples de cela partout au pays. De plus en plus d'établissements d'enseignement reconnaissent que leur clientèle future sera autochtone. Ils vont réussir à attirer une clientèle autochtone et à la garder s'ils créent un milieu accueillant. Ils consacrent plus d'efforts que jamais à ça, ce qui est très bien.

Vous avez également soulevé une question concernant les femmes. Un phénomène incroyable est révélé par les chiffres, et c'est que, de plus en plus, les femmes réussissent mieux. De plus en plus de femmes décrochent un diplôme et continuent. C'est un signe positif. Ça reflète en quelque sorte ce qui se passe dans la collectivité non autochtone. Ce sont maintenant les garçons qui font l'objet des préoccupations. Sont-ils laissés pour compte? Que faut-il faire à cet égard?

**Le président :** C'est une bonne observation. Nous avons besoin de toute l'aide qu'on peut nous offrir.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Il y a une chose avec laquelle j'ai de la difficulté. Nous parlons de succès — nous n'avons que ce mot à la bouche. D'après les chiffres que vous nous avez fournis, notre mesure du succès semble être liée à l'éducation postsecondaire — c'est-à-dire les diplômes universitaires — et au fait que les gens

through that system. I would suggest that a good many people living on-reserves, a good many children, do not, perhaps, perceive success in those terms. I think we have to do a mind change and a mind switch as to what we are speaking of when we measure success. That is probably true for everyone in the educational system.

I was happy to hear you mentioning the apprenticeship programs and community colleges. What is our measure of moving the children who, perhaps, do not want to go on to university but see more of a viable opportunity for themselves in apprenticeship, community-college based programs?

**Ms. Russell:** You are absolutely right that the question of success has a different connotation in the mainstream world than it does for First Nations and Aboriginal people. They often use the term "lifelong learning." A number of studies have been done by the Canada Council on Learning around how we measure success for Aboriginal students. It is true that it is very different than typically how we speak of it in the mainstream world.

Predominantly, every time you talk to Aboriginal leaders and First Nation leaders about the achievement of their students in education, they all believe that education is hugely important, and they want to see their students participate in post-secondary education. When we use the term "post-secondary education," we mean the full stream. That is, university level, college, apprenticeship and vocational programming. It does not come out as strongly as we want it to, but we do really mean the full continuum.

Without question, we know that many First Nations in particular and Aboriginal people generally do pursue vocational or apprenticeship programming. Our programming allows funding to be provided to students who decide they want to pursue that stream. A number of federal programs more broadly at HRSDC allow for funding to pursue such things as vocational training. We absolutely support that and feel it is hugely important in allowing students to choose whatever stream they want in order to pursue their educational aspirations.

**Senator Stewart Olsen:** I think it is run in mainstream education as well. We have to be careful to allow our young people to open doors for themselves. Perhaps this committee might look more at apprenticeship and community colleges. Thank you for your answers.

**Senator Brazeau:** I would like to ask a question on post-secondary education. Obviously, many problems have been attributed to the program in general. Much of it has been documented by INAC. There has been testimony from students as well. I had the opportunity to listen to many Aboriginal students talk about some of the barriers that they face.

Recently, the Macdonald-Laurier Institute documented that some communities reported surpluses year over year and that funding intended for education was spent on other issues and

passent par ce système. Je dirais qu'il y a bien des gens qui vivent dans les réserves, bien des enfants, qui, peut-être, ne perçoivent pas le succès ainsi. Je pense que nous devons changer de perspective par rapport à notre façon de mesurer le succès. C'est probablement vrai pour tous les intervenants du système d'éducation.

J'étais contente de vous entendre parler des programmes d'apprentissage et des collèges communautaires. Comment envisageons-nous la situation des enfants qui peuvent ne pas vouloir aller à l'université et qui trouvent que l'apprentissage et les programmes des collèges communautaires sont une meilleure option pour eux?

**Mme Russell :** Vous avez tout à fait raison de dire que le mot succès n'a pas la même connotation pour les Premières nations et les Autochtones que pour les autres. Ils utilisent souvent l'expression « apprentissage continu ». Le Conseil canadien de l'apprentissage a fait plusieurs études sur la façon dont nous mesurons le succès chez les étudiants autochtones. C'est vrai que c'est très différent de la façon dont nous en parlons habituellement.

La plupart du temps, lorsqu'on parle avec les dirigeants autochtones et des Premières nations de la réussite scolaire des étudiants de leur collectivité, ils disent tous que l'éducation est une chose extrêmement importante et qu'ils veulent que les étudiants de leur collectivité poursuivent des études postsecondaires. Lorsque nous utilisons l'expression « études postsecondaires », nous parlons de l'ensemble des possibilités de formation. Il s'agit de l'université, du collège, de l'apprentissage et de la formation professionnelle. L'expression ne semble pas avoir la portée que nous voulons lui donner, mais c'est bien de toute la gamme des programmes d'enseignement que nous voulons parler.

Il ne fait aucun doute que de nombreuses Premières nations en particulier et Autochtones en général suivent des programmes de formation professionnelle ou d'apprentissage. Nos programmes permettent d'offrir du financement aux étudiants qui font ce choix. Plusieurs programmes fédéraux qui relèvent plus généralement de RHDC permettent d'obtenir un financement pour la formation professionnelle, entre autres. Nous sommes tout à fait en faveur de cela et croyons qu'il est extrêmement important de permettre aux étudiants de choisir la formation qu'ils veulent suivre en fonction de leurs aspirations.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Je pense que c'est offert à la population générale aussi. Nous devons prendre soin de permettre à nos jeunes de s'ouvrir des portes. Le comité pourrait peut-être examiner de plus près la question de l'apprentissage et des collèges communautaires. Merci de vos réponses.

**Le sénateur Brazeau :** J'aimerais poser une question sur l'enseignement postsecondaire. Évidemment, beaucoup de problèmes ont été attribués au programme en général. AINC en a documenté une bonne partie. Il y a eu aussi des témoignages d'étudiants. J'ai eu l'occasion d'entendre beaucoup d'étudiants autochtones parler de certains des obstacles auxquels ils font face.

Récemment, l'Institut Macdonald-Laurier a fait état dans certains documents de ce que des collectivités déclaraient des surplus chaque année et que le financement prévu pour

ineligible expenses. There have been issues such as nepotism and favouritism. There is also the lack of progress reports and performance indicators. Even the contribution agreements by the departments that issue post-secondary education funding to First Nations communities have little criteria attached to ensure that the funds are being spent on education.

Some people like to turn a blind eye and pretend that these things are not happening; I choose the opposite. As a starting premise, I choose the position that it is in the best interests of the students that this funding be utilized by them, as it is intended. I think we must continue down that road.

Having highlighted all these problems, what is the department doing to ensure that education funding is being spent on education. More importantly, if it is not being spent on education to the detriment of the Aboriginal students, what is the department doing to intervene and ensure that this does not happen as we move forward in the future?

**Ms. Cram:** Thank you, Senator Brazeau, for that question.

First, within the current system, we are trying to figure out what we can do to ensure that there is more accountability for the funds and that the funds are going for their intended purposes. Audits have become more robust, more compliance is being done, and things of that nature.

You may be aware that the federal government has a new transfer-payment policy. At the present time, Indian and Northern Affairs Canada is working on how we will implement that new policy. It provides opportunities to strengthen the management control frameworks of the programs. We are working very much in that regard.

However, I will admit that there is a limit to what we can do with the current system. That is why in Budget 2010, there was reference to the fact that the budget committed the government to exploring a new approach to providing support to First Nations and Inuit students for post-secondary education that will be effective, accountable and coordinated with other federal student support programs. We are at the very beginning of looking at that issue. However, the federal government intends to do that over the coming year.

**Senator Brazeau:** I appreciate your comments about what the federal government is trying to do, but my specific question is what the department is doing. We say that the federal government is several departments, but sometimes they do not act in unison. I would like to know what, exactly, the department is doing in terms of trying to highlight where these questionable practices are happening to the detriment of the students to ensure that they do not happen.

l'éducation était utilisé ailleurs et pour des dépenses non admissibles. Il y a eu des problèmes notamment de népotisme et de favoritisme. Il y a aussi l'absence de rapports sur les progrès et d'indicateurs de rendement. Même les ententes de contribution des ministères qui versent du financement aux collectivités des Premières nations pour l'enseignement postsecondaire s'assortissent de peu de critères pour garantir que les fonds sont utilisés pour l'éducation.

Certaines personnes préfèrent fermer les yeux et prétendre que ces choses n'arrivent pas; je choisis le contraire. Comme prémisse de départ, j'adopte la position selon laquelle il est dans l'intérêt supérieur des étudiants que les fonds soient utilisés par eux, comme prévu. Je pense que nous devons poursuivre dans cette voie.

Maintenant que j'ai mis en lumière tous ces problèmes, qu'est-ce que le ministère fait pour s'assurer que le financement est consacré à l'éducation? Surtout, si l'argent sert à autre chose, au détriment des étudiants autochtones, que fait le ministère pour intervenir et s'assurer que cela ne se produira plus?

**Mme Cram :** Merci, sénateur Brazeau, d'avoir posé cette question.

Premièrement, dans le cadre du système actuel, nous essayons de voir ce que nous pouvons faire pour nous assurer qu'il y a une responsabilisation accrue par rapport aux fonds et que ces fonds sont utilisés aux fins prévues. Les vérifications sont plus fiables qu'avant, la conformité est accrue, et ainsi de suite.

Vous savez peut-être que le gouvernement fédéral a une nouvelle politique sur les paiements de transfert. À l'heure actuelle, Affaires indiennes et du Nord Canada est en train de déterminer comment nous allons l'appliquer. C'est une occasion de renforcer les cadres de contrôle de la gestion des programmes. Nous faisons beaucoup de travail à cet égard.

J'admets cependant qu'il y a une limite quant à ce que nous pouvons faire dans le cadre du système actuel. C'est la raison pour laquelle dans le Budget 2010, il était mentionné que le budget engageait le gouvernement à envisager une nouvelle approche en matière de soutien aux étudiants inuits et des Premières nations pour les études postsecondaires qui sera efficace, axée sur la responsabilité et coordonnée avec d'autres programmes fédéraux de soutien aux étudiants. Nous commençons à peine à examiner cette question. Cependant, le gouvernement fédéral a l'intention de faire cela au cours de l'année qui vient.

**Le sénateur Brazeau :** Je comprends ce que vous dites au sujet de ce que le gouvernement fédéral essaie de faire, mais ma question porte précisément sur ce que le ministère fait. Le gouvernement fédéral est composé de plusieurs ministères, mais il arrive parfois que ces ministères n'agissent pas de concert. J'aimerais savoir ce que le ministère fait exactement pour essayer de mettre en lumière ces pratiques douteuses auxquelles on se livre au détriment des étudiants, pour y mettre fin.



If you say that audits have become more robust, then my next questions are as follows: What are the new results of the audits being conducted to highlight that? What is being done to fix some of the ongoing problems?

**Ms. Cram:** I should have been clear. Each recipient is required to do an annual audit of the funds that they have received from the federal government and indicate what it has been used for. Those audits have become more robust with standardized reporting templates and so on. As well, a much stronger clause is in them in terms of the department's ability to actually do audits and evaluations on the use of those funds. That is a new development within the last year.

It is one thing to ask for reports, but you have to do something with those reports once they come in. That is where I speak about compliance. The funding services officers and the program staff are implementing much more robust reviews of those reports to see where the funds were used.

**Senator Brazeau:** I am obviously not an accountant, but I am sure you will agree with me that you can see the budget line item for education that a First Nation community has received for education, and it could also say that they spent that money. However, unless a forensic audit is done and you really dig deep into the books of a given First Nation, does the department know if all of the funding has been spent on education based on the reports you talk about?

**Ms. Cram:** The audits that each recipient must provide, and I do not know the official terminology, but they have to be signed off by a certified accountant. The professionalism of that certified accountant is dependent on the fact that he has reviewed all the appropriate records. We rely on the fact that we have audits come in that have been reviewed by a certified chartered accountant.

In cases where we believe there have been problems, we may not start with a forensic audit because that is a very high-level audit, but we might start with a financial review. Depending on what we determine, it may result in a forensic audit. Those are done when the department is aware of particular circumstances of funds being misused, for example.

**Senator Hubley:** I was certainly pleased to see that there was support for children with special needs and a capacity to identify and address those needs. I am wondering if programming for gifted children exists. Do they have access to enriched programming within the on-reserve educational system?

**Ms. Russell:** Currently no targeted programming exists for gifted children in the same way as the program for special education needs.

Si vous dites que les vérifications sont plus approfondies qu'avant, alors mes prochaines questions sont les suivantes : quels sont les résultats des nouvelles vérifications qui sont effectuées pour mettre cela en lumière? Que fait-on pour régler les problèmes qui persistent?

**Mme Cram :** J'aurais dû être claire. Chaque bénéficiaire doit procéder à une vérification annuelle relativement aux fonds qu'il a reçus de la part du gouvernement fédéral et indiquer quel usage il en a fait. Ces vérifications sont maintenant plus fiables, avec des modèles de rapports normalisés et ainsi de suite. Elles comportent également une disposition et une portée beaucoup plus grande quant à la capacité du ministère de procéder à des vérifications et à des évaluations relativement à l'utilisation des fonds. C'est un élément nouveau qui a été instauré au cours de la dernière année.

C'est une chose que de demander des rapports, mais il faut faire quelque chose de ces rapports lorsqu'on les reçoit. C'est à cet égard que je parle de conformité. Les agents des services de financement et le personnel des programmes mettent en oeuvre des examens beaucoup plus approfondis de ces rapports pour voir comment les fonds ont été utilisés.

**Le sénateur Brazeau :** Je ne suis évidemment pas comptable, mais je suis certain que vous allez être d'accord avec moi pour dire qu'on peut vérifier dans le budget d'une collectivité des Premières nations la somme qu'elle a reçue pour l'éducation, et le poste budgétaire peut également préciser si l'argent a été dépensé. Cependant, à moins qu'une vérification juricomptable ne soit effectuée et que vous n'examiniez à fond les livres d'une Première nation donnée, est-ce que le ministère sait si l'intégralité du financement a été consacrée à l'éducation à la lumière des rapports dont vous parlez?

**Mme Cram :** Les vérifications que chacun des bénéficiaires doit fournir... et je ne connais pas la terminologie officielle, mais elles doivent être approuvées par un comptable agréé. Le professionnalisme de ce comptable agréé dépend du fait qu'il a examiné tous les documents pertinents ou non. Nous comptons sur le fait que nous recevons des vérifications qui ont été examinées par un comptable agréé.

Dans les cas où nous pensons qu'il y a des problèmes, nous ne commençons pas nécessairement par une vérification juricomptable, parce qu'il s'agit d'une vérification de très haut niveau, mais nous pouvons commencer par un examen financier. En fonction de ce que nous trouvons, cela peut donner lieu à une vérification juricomptable. C'est le cas lorsque le ministère apprend que les fonds ont été mal utilisés dans les circonstances précises, par exemple.

**Le sénateur Hubley :** J'étais vraiment contente de voir qu'il y avait du soutien pour les enfants ayant des besoins spéciaux et une capacité de cerner ces besoins et d'y répondre. Je me demande s'il existe des programmes pour les enfants doués. Ont-ils accès à des programmes enrichis dans le cadre du système d'éducation dans les réserves?

**Mme Russell :** À l'heure actuelle, il n'y a pas de programmes ciblés pour les enfants doués au même titre qu'il y a des programmes pour les enfants qui ont des besoins spéciaux en apprentissage.

**Senator Dyck:** My questions are about funding gaps. Senator Patterson mentioned the meeting of the Council of Ministers of Education in Saskatoon about a year ago. One of the issues they dealt with was equity in funding. We all know that a 2 per cent cap on post-secondary student support has existed since 1996. What is the department intending to do about that? Will they remove that cap and increase the support?

My second question has to do with the differential funding between on-reserve and off-reserve schools. There are different levels of support. In some cases, it can be several thousands of dollars difference per student. What is the department intending to do about that? Will they review the funding formula and equalize the difference in funding? On-reserve schools receive less funding than equivalent off-reserve schools.

**Ms. Cram:** On the first question, it is not the department that imposed the 2 per cent cap. The department receives appropriations. Thus, it is not in the department's ability to change that cap. Changing the amount of increase that occurs each year would require a budget decision. I would note that the 2 per cent does not take into account if you have a new program. For example, I spoke about Budget 2008 where we had \$268 million over five years. That is over and above the 2 per cent.

On the second question about the differential funding, it is hard to compare because you have to see how provinces calculate their per capita funding versus how the federal government does it. It is a complicated task. However, we want to achieve comparable funding. In Budget 2010, you saw reference to being prepared to move for implementation-ready partnerships. The idea behind those is to have a tripartite partnership where you have an arrangement with the province, First Nation and the Government of Canada so that you have a way to work through what would be comparable, and then you have to stay with the comparability. Provinces are announcing in their budgets on a regular basis that they will increase this or that, as is the federal government.

You need to have a vehicle for keeping things synchronized. There is a huge range across the country. You have to line up with a particular province. To give you an example, the amount we spend on kindergarten to Grade 12 is about \$1.3 billion for 120,000 students. Per capita, that would be close to \$11,000 per student. If you look at what is comparable amongst provinces — and I say that it is comparable but very roughly — using Statistics Canada data from 2005-06, it ranges tremendously, from a high of \$18,500 per student in the Yukon to a low of \$7,600 in Prince Edward Island. You need to have that mechanism and partnership approach that allows you to work province by province to determine what would be required.

**Le sénateur Dyck :** Mes questions concernent les écarts sur le plan du financement. Le sénateur Patterson a parlé de la réunion du Conseil des ministres de l'Éducation qui a eu lieu à Saskatoon il y a environ un an. L'une des questions qui ont été abordées, c'est l'équité en matière de financement. Nous savons tous que le soutien aux étudiants de niveau postsecondaire est limité à 2 p. 100 depuis 1996. Qu'est-ce que le ministère à l'intention de faire à cet égard? Va-t-il supprimer ce plafond et accroître l'aide?

Ma deuxième question concerne les différences de financement entre les écoles des réserves et les autres écoles. Le degré de soutien n'est pas le même. Dans certains cas, la différence peut être de plusieurs milliers de dollars par étudiant. Qu'est-ce que le ministère a l'intention de faire à ce sujet? Va-t-il revoir les formules de financement et combler les écarts? Les écoles des réserves reçoivent moins de financement que les écoles du même genre à l'extérieur des réserves.

**Mme Cram :** Pour ce qui est de la première question, ce n'est pas le ministère qui a imposé le plafond à 2 p. 100. Le ministère reçoit des crédits. Ainsi, le ministère n'est donc pas en mesure de modifier ce plafond. Pour modifier le montant de l'augmentation annuelle, il faudrait qu'une décision soit prise dans le cadre du budget. Remarquez que le plafond de 2 p. 100 ne tient pas compte des nouveaux programmes. J'ai parlé, par exemple, du budget de 2008, dans le cadre duquel nous avons obtenu 268 millions de dollars sur cinq ans. Cette somme s'ajoute aux 2 p. 100 en question.

Pour ce qui est de la deuxième question au sujet des différences de financement, il est difficile de faire des comparaisons, parce qu'il faut savoir comment les provinces calculent leur financement par étudiant et comment le gouvernement fédéral le calcule. C'est une tâche compliquée. Cependant, nous voulons en arriver à un financement comparable. Dans le Budget 2010, vous avez vu que le gouvernement a parlé d'être prêt à passer à des partenariats prêts à conclure. L'idée derrière cela, c'est d'avoir un partenariat tripartite dans le cadre duquel il y a une entente entre la province, la Première nation et le gouvernement du Canada de façon à pouvoir déterminer ce qui est comparable, et, à ce moment-là, il faut que ça demeure comparable. Les provinces annoncent régulièrement dans le cadre de leur budget qu'elles vont augmenter telle ou telle chose, comme le fait le gouvernement fédéral.

Il faut avoir un moyen de faire en sorte que tout demeure synchronisé. Ça varie beaucoup à l'échelle du pays. Il faut s'adapter à une province en particulier. Pour vous donner un exemple, nous avons dépensé 1,3 milliard de dollars pour 120 000 étudiants de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année. Ça fait près de 11 000 \$ par étudiant. Si l'on jette un coup d'œil sur ce qui est comparable dans les provinces — et je dis que c'est comparable, mais très grossièrement — à partir des données de Statistique Canada pour 2005-2006, ça varie énormément, de 18 500 \$ par étudiant au Yukon à 7 600 \$ à l'Île-du-Prince-Édouard. Il est nécessaire d'avoir ce mécanisme et cette approche de partenariat pour pouvoir travailler par province pour déterminer ce qui serait nécessaire.

**Senator Dyck:** I have one more quick question about funding and the number of First Nations students actually qualified to go on to post-secondary education. You gave some numbers on page 5 of your presentation indicating that the department funded 22,000 students in 2009. How many students are waiting and qualified but did not get funding? Do we have numbers for that over the last 10 or 20 years?

**Ms. Cram:** Unfortunately, we do not have numbers on how many students are waiting. Different organizations have suggested different numbers, but that is not something that we readily have available. We also do not know how many students who go on to post-secondary education are actually availing themselves of other student financial assistance that is available through the other products or programs I talked about, through HRSDC and the provinces. I would say that we are sure that there are more than 22,000 First Nations status Indians, whether they are resident on- or off-reserve, who are attending post-secondary education institutions in Canada because they are availing themselves of other opportunities.

**Senator Dyck:** I had numbers indicating that about 3,000 students were waiting in 2007-08. That would make you think that perhaps there should be a bigger budget. Is there a way of increasing the budget for that program?

**Ms. Cram:** The post-secondary education program has the 2 per cent increase each year, just as, for example, kindergarten to Grade 12. As I mentioned earlier, we do not control the amount of increment each year.

**Senator Patterson:** Inuit have been defined by the courts as Indians or First Nations under the Constitution. You noted that about a year ago an agreement was signed with the Government of Canada to establish the Inuit Education Accord. A committee was established to develop a strategy for moving forward on educational outcomes for Inuit students.

Could you give us an update on what has happened and where this is going?

**Ms. Cram:** I am sorry, I do not have all the details on the current status of those, but I would be glad to follow up and provide the committee with an answer.

**The Chair:** Would you, please, and we will make certain that Senator Patterson gets the information.

**Senator Patterson:** Your presentation notes that, sadly, according to figures for 2006 on page 5, Inuit outcomes for university degree attainment are roughly half that of First Nation learners.

I have been quite impressed with the initiative by the University of the Arctic, which I know has received some initial funding from your department. It provides cyber-education; it is not bricks and mortar. It will provide access for Inuit students in remote, northern communities using the broadband Internet,

**Le sénateur Dyck :** J'ai une dernière petite question au sujet du financement et du nombre d'étudiants des Premières nations qui sont admissibles à des études postsecondaires. À la page 5 de votre exposé, vous donnez des chiffres selon lesquels le ministère a financé 22 000 étudiants en 2009. Combien y a-t-il d'étudiants qui attendent et qui sont admissibles, mais qui n'ont pas obtenu de financement? Avez-vous des chiffres là-dessus pour les 10 ou 20 dernières années?

**Mme Cram :** Malheureusement, nous n'avons pas de données sur le nombre d'étudiants qui attendent. Différentes organisations ont proposé des chiffres, mais nous ne les avons pas sous la main. Nous ne savons pas non plus combien d'étudiants qui poursuivent des études postsecondaires obtiennent de l'aide financière offerte dans le cadre des autres produits ou programmes dont j'ai parlé, par l'intermédiaire de RHDCC et des provinces. Je dirais que nous sommes sûrs qu'il y a plus de 22 000 Indiens inscrits des Premières nations, qui vivent dans une réserve ou ailleurs, qui poursuivent des études postsecondaires dans un établissement du Canada parce qu'ils profitent d'autres possibilités.

**Le sénateur Dyck :** J'avais des chiffres selon lesquels environ 3 000 étudiants attendaient en 2007-2008. Ça donne à penser qu'il faudrait peut-être accroître le budget. Y a-t-il un moyen d'accroître le budget de ce programme?

**Mme Cram :** Le programme d'enseignement postsecondaire a un plafond d'augmentation de 2 p. 100 par année, tout comme, par exemple, le programme de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année. Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, ce n'est pas nous qui déterminons le montant de l'augmentation annuelle.

**Le sénateur Patterson :** Les tribunaux ont déterminé que les Inuits sont des Indiens ou des Premières nations en vertu de la Constitution. Vous avez dit qu'une entente a été conclue avec le gouvernement du Canada il y a environ un an pour établir l'Accord sur l'éducation des Inuits. Un nouveau comité a été chargé d'élaborer une stratégie pour aborder la question des résultats scolaires des Inuits.

Pouvez-vous nous faire le bilan de ce qui a été fait et de ce qui se prépare?

**Mme Cram :** Je suis désolée, je n'ai pas tous les détails sur la situation actuelle à cet égard, mais je serais heureuse de vérifier et de vous donner une réponse.

**Le président :** Le feriez-vous, s'il vous plaît? Nous allons veiller à ce que le sénateur Patterson obtienne l'information.

**Le sénateur Patterson :** Malheureusement, d'après les chiffres pour 2006 qui figurent à la page 5 de votre exposé, le taux d'obtention d'un diplôme universitaire chez les Inuits est d'environ la moitié de celui des apprenants des Premières nations.

J'ai été très impressionné par l'initiative de l'Université de l'Arctique, dont je sais qu'elle a bénéficié d'un financement initial de la part de votre ministère. Dans le cadre de cette initiative, l'université offre des programmes d'enseignement en ligne; ce ne sont pas des cours en classe. Grâce à l'initiative, les étudiants



which is now in place, as opposed to having to travel somewhere to a university.

Will the funding for this initiative come under the authority of your division?

**Ms. Cram:** No. The funding for that initiative is part of the overall Northern Strategy. It is the northern program that leads on that, and if you would like, senator, we could follow up with more details on it.

**Senator Patterson:** I would appreciate that. It is a great initiative.

**Senator Raine:** Could you give me an update on what is happening in British Columbia with the tripartite agreement and what the next steps are in its process?

**Ms. Cram:** Thank you for the question, senator. I would describe the current situation as being that negotiations are ongoing with the First Nations Education Steering Committee, FNEESC. I believe 13 First Nations are actively negotiating to take up jurisdiction on education. That is continuing. It is certainly closer than it was, but the negotiations have not concluded yet.

**Senator Raine:** Do you know when the negotiations will be finished? It has been happening for quite a while.

**Ms. Cram:** Yes. They are certainly getting closer. The financial issues are still being discussed. They just have not concluded yet.

**Senator Raine:** I understand they are having trouble when they take certified teachers and give them additional training because the funding being provided does not allow them to match the funding that those teachers could earn across the river. We cannot keep doing the same thing and expect a different outcome. We need to have great teachers being properly compensated to teach in the First Nations system. I am afraid that there is not the understanding that it does take more money to have better outcomes.

**Ms. Cram:** We understand that very clearly, and I think that FNEESC and Nathan Matthew are very able negotiators and have put the point forward clearly. I am hopeful that in the coming months an agreement will be reached on what the appropriate amount would be.

**The Chair:** On that issue, Ms. Cram, I ran into Nathan Matthew in Kamloops about a week ago at an Aboriginal meeting with the Metis. There is real frustration. It is about 12 years, is it not, since its inception?

**Ms. Cram:** Certainly FNEESC has been around for 15 years or longer. I do not think the negotiations have been under way for that many years, but for a long time.

inuits qui vivent dans les régions éloignées du Nord vont pouvoir accéder au programme d'enseignement à l'aide d'une connexion Internet à large bande, qui est maintenant possible là-bas, plutôt que d'avoir à voyager pour fréquenter l'université.

Est-ce que le financement de cette initiative relèvera de votre division?

**Mme Cram :** Non. Le financement de cette initiative fait partie de la Stratégie pour le Nord en général. C'est le programme du Nord qui en est responsable, et, si vous le souhaitez, sénateur, nous pourrions éventuellement vous fournir plus de détails là-dessus.

**Le sénateur Patterson :** J'aimerais bien. C'est une excellente initiative.

**Le sénateur Raine :** Pouvez-vous me faire un compte rendu de ce qui se passe en Colombie-Britannique quant à l'entente tripartite et me dire quelles sont les prochaines étapes du processus?

**Mme Cram :** Merci de votre question, sénateur. Je dirais qu'actuellement, les négociations sont en cours avec le First Nations Education Steering Committee, le FNEESC. Je crois que 13 Premières nations sont engagées dans ces négociations dans le but de s'approprier le champ de compétence de l'éducation. C'est en cours. Les choses sont certainement plus avancées qu'elles ne l'étaient, mais les négociations ne sont pas encore terminées.

**Le sénateur Raine :** Savez-vous quand elles le seront? Ça fait un bout de temps que cela dure.

**Mme Cram :** C'est sûr que ça avance. On discute encore des questions financières. Ce n'est juste pas encore terminé.

**Le sénateur Raine :** Je crois savoir que la difficulté vient de ce qu'on embauche des enseignants certifiés et leur offre une formation supplémentaire, mais que le financement fourni ne permet pas de leur offrir ce qu'ils pourraient gagner de l'autre côté de la rivière. Nous ne pouvons pas continuer à faire toujours la même chose et à nous attendre à un résultat différent. Nous avons besoin d'excellents enseignants qui soient rémunérés de façon adéquate dans le système d'éducation des Premières nations. J'ai peur qu'on ne comprenne pas qu'il faut davantage d'argent pour obtenir de meilleurs résultats.

**Mme Cram :** Nous comprenons très bien, et je pense que le FNEESC et Nathan Matthew sont de très bons négociateurs et qu'ils ont fait clairement valoir ce point. J'espère qu'on parviendra à une entente au cours des prochains mois quant au montant adéquat.

**Le président :** À ce sujet, madame Cram, je suis tombé sur Nathan Matthew à Kamloops il y a à peu près une semaine à l'occasion d'une réunion d'Autochtones et de Métis. Il y a une frustration réelle. Ça fait 12 ans, non, depuis le début?

**Mme Cram :** Le FNEESC existe assurément depuis au moins 15 ans. Je ne pense pas que les négociations soient en cours depuis aussi longtemps, mais ça fait longtemps.

**The Chair:** Senator Raine and I are being homers now because we are both from British Columbia. It is something that is thrown at us every time we are home or whenever we meet these people. As long as you are aware, hopefully, we can resolve it.

**Senator Fairbairn:** When I spoke, I talked about our university. I neglected to talk about our community organization as well, which has been absolutely terrific. It is like going across the river to connect with that, in one part, and that has been very helpful in keeping the one on the reserve going. All three of these things have been offered to the Aboriginal people for them to get in there and do what they want, and it is working. It is working, and it is coming from other places as well. It is a helpful thing.

**Ms. Cram:** Thank you, senator.

**The Chair:** Thank you very much.

Honourable senators, as you can see, and there is nothing secretive about this, we are considering in our deliberations a possible study on education. Ms. Cram, you have been very candid and forthright in saying that 60 people at INAC administer the budget and try to do what school boards do across the country, and that we have to look at tripartite agreements, which are being entered into now, and possibly establish a legislative framework to assist your department and people to provide the results that we would all like to see for First Nations children at the educational level.

Thank you all for coming this morning. Once the committee has determined what it will proceed with, we may take the opportunity to invite you back. It is always a pleasure to see you, and we look forward to working with you.

Many questions have surfaced around administration and funding, but we must get to the core of the situation and get a framework that is functional, as it is difficult for 60 people to administer 75,000 students in over 500 schools.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Wednesday, April 14, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:45 p.m. to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: safe drinking water).

**Senator Lillian Eva Dyck** (*Deputy Chair*) in the chair.

**Le président :** Le sénateur Raine et moi prêchons pour notre paroisse parce que nous venons tous deux de la Colombie-Britannique. C'est une chose qu'on nous rappelle chaque fois que nous sommes chez nous ou que nous rencontrons ces gens. Tant que vous êtes au courant, j'ai espoir que nous puissions régler ce problème.

**Le sénateur Fairbairn :** Tout à l'heure, j'ai parlé de notre université. J'ai négligé de parler de notre organisation communautaire aussi, qui a été absolument fantastique. C'est comme de traverser la rivière, pour faire un lien avec ça, dans une partie, et ça a été très utile pour continuer de faire fonctionner celui de la réserve. Ces trois choses ont toutes été offertes aux Autochtones pour qu'ils agissent et fassent ce qu'ils veulent, et ça fonctionne. Ça fonctionne, et ça vient d'autres parts aussi. C'est quelque chose d'utile.

**Mme Cram :** Merci, sénateur.

**Le président :** Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, comme vous pouvez le voir, il n'y a pas de secret ici, et nous envisageons dans le cadre de nos délibérations une étude sur l'éducation. Madame Cram, vous avez été très sincère et directe lorsque vous avez dit que 60 personnes à AINC administrent le budget et essaient de faire ce que les conseils scolaires font dans l'ensemble du pays, et aussi que nous devons nous pencher sur les ententes tripartites qui sont conclues en ce moment et éventuellement établir un cadre législatif pour aider votre ministère et les gens qui travaillent avec vous à obtenir les résultats que nous aimerions tous voir chez les enfants des Premières nations au chapitre de l'éducation.

Merci à tous d'être venus ici ce matin. Une fois que le comité aura décidé ce qu'il veut faire, nous saisissons peut-être l'occasion de vous inviter de nouveau. C'est toujours agréable de vous voir, et nous avons hâte de travailler avec vous.

Beaucoup de questions ont fait surface concernant l'administration et le financement, mais nous devons nous attaquer au cœur du problème et élaborer un cadre fonctionnel, parce qu'il est difficile pour 60 personnes de s'occuper de 75 000 élèves dans plus de 500 écoles.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le mercredi 14 avril 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, pour étudier les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis, et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (sujet : approvisionnement en eau potable sécuritaire).

**Le sénateur Lillian Eva Dyck** (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[English]

**The Deputy Chair:** I would like to welcome you, members of the public and all viewers across the country who are watching these proceedings on the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or on the web.

I am Senator Lillian Dyck, from Saskatchewan. I am the deputy chair of the committee. In the absence of our chair this evening, I am taking over the role of the chair.

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types that touch on matters of concern to First Nations, Métis and Inuit.

In May, 2007, this committee released a report concerning the delivery of drinking water on reserve entitled *Safe Drinking Water for First Nations*. The committee's report recommended that two actions be undertaken by Indian and Northern Affairs Canada: First, an independent needs assessment of both the physical and human resource needs of individual First Nations community water and waste water systems; and, second, comprehensive consultations on the legislative options proposed by the Expert Panel of Safe Drinking Water and the Assembly of First Nations.

On April 14, 2008, the committee received the government's response to its report. The response indicated that a detailed engineering assessment that would examine physical and human resource needs would be completed by fall 2009, with an investment plan developed by April 2010.

The response also indicated that INAC would consult First Nations on the option of a regulatory regime that would incorporate by reference provincial and territorial regulations.

The purpose of tonight's meeting is to obtain a follow-up by officials from Indian and Northern Affairs Canada as to whether progress is being made in the provision of safe drinking water, and to provide details of that progress, or lack of progress.

Before hearing from our witnesses, I would like to introduce the members of the committee who are present. On my left we have Senator Hubley from Prince Edward Island; Senator Greene Raine from British Columbia; on my right, Senator Patterson from Nunavut; Senator Stewart Olsen from New Brunswick; next to her, Senator Seidman from Quebec; Senator Brazeau from Quebec; Senator Lang from the Yukon Territory; and, at the end, Senator Poirier from New Brunswick.

Members of the committee, please help me in welcoming our witnesses this evening. From Indian and Northern Affairs Canada — and we keep seeing these individuals over and over, so they are well known to us — Gina Wilson, Senior Assistant Deputy Minister; Christine Cram, Assistant Deputy Minister; and Karl Carisse, Senior Director.

From Health Canada, we have Debra Gillis, Director, Primary Health Care Division; and Dominique Poulin, Manager, Drinking Water Program.

[Traduction]

**La vice-présidente :** Je vous souhaite la bienvenue à vous, aux membres du public et à tous les téléspectateurs au Canada qui regardent les délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur les ondes de CPAC ou sur le web.

Je suis le sénateur Lillian Dyck, de la Saskatchewan, et je suis vice-présidente du comité. Ce soir, en l'absence du président, je vais assumer la présidence.

Le comité a pour mandat d'examiner les lois et les questions qui touchent les peuples autochtones du Canada en général. Il a donc beaucoup de latitude pour étudier des questions de tous ordres qui intéressent les membres des Premières nations, les Métis et les Inuits.

En mai 2007, le comité a publié un rapport sur l'approvisionnement en eau potable dans les réserves, *L'approvisionnement en eau potable sécuritaire pour les Premières nations*. Ce rapport recommandait deux mesures à Affaires indiennes et du Nord Canada : d'abord, une évaluation indépendante des besoins en ressources matérielles et humaines des divers systèmes locaux d'eau et d'égouts des Premières nations et, deuxièmement, des consultations approfondies au sujet des options législatives proposées par le Groupe d'experts sur l'eau potable sécuritaire et l'Assemblée des Premières Nations.

Le 14 avril 2008, le comité a reçu la réponse du gouvernement à son rapport. Elle précisait qu'une évaluation technique détaillée des besoins en ressources matérielles et humaines serait achevée au plus tard à l'automne 2009, et qu'un plan d'investissement serait élaboré au plus tard en avril 2010.

La réponse ajoutait qu'AINC consulterait les Premières nations sur la possibilité d'un régime de réglementation qui intégrerait par renvoi les règlements provinciaux et territoriaux.

L'objet de la séance de ce soir est un suivi que proposeront des fonctionnaires d'Affaires indiennes et du Nord Canada : faisons-nous des progrès dans l'approvisionnement en eau potable, et quels sont les détails de ces progrès, ou de l'absence de progrès?

Avant d'entendre les témoins, permettez-moi de présenter les membres du comité qui sont présents. À ma gauche, le sénateur Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard et le sénateur Greene Raine, de la Colombie-Britannique. À ma droite, le sénateur Patterson, du Nunavut, le sénateur Stewart Olsen, du Nouveau-Brunswick, puis, à ses côtés, le sénateur Seidman, du Québec, le sénateur Brazeau, du Québec, le sénateur Lang, du Yukon, et, tout au bout, le sénateur Poirier, du Nouveau-Brunswick.

J'invite les membres du comité à bien vouloir se joindre à moi pour souhaiter la bienvenue aux témoins de ce soir. D'Affaires indiennes et du Nord Canada, nous accueillons des témoins qui comparaissent fréquemment et que connaissons donc très bien : Gina Wilson, sous-ministre adjointe principale, Christine Cram, sous-ministre adjointe, et Karl Carisse, directeur principal.

De Santé Canada, nous accueillons Debra Gillis, directrice de la Division des soins de santé primaires, et Dominique Poulin, gestionnaire du programme de l'eau potable.



Welcome to you all. We look forward to your presentations. The officials from Indian and Northern Affairs Canada, INAC, will go first. Please proceed.

**Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships, Indian and Northern Affairs Canada:** Honourable senators, thank you very much for this opportunity to provide you with updates on the department's activities in regard to ensuring the provision of safe drinking water, which is critical in insuring the health and safety of First Nations people.

[Translation]

I will begin today by outlining the Government of Canada's progress in regard to water, as well as share with you the response to the recommendations made by your committee in the 2007 Safe Drinking Water Report, and the investments in water since 2006, and discuss our future plans in regard to water.

[English]

The Government of Canada has made significant progress since 2006 in the provision of safe drinking water for First Nations on-reserve.

There are currently 766 water systems in First Nations communities across Canada. Of that number, 193 were identified in 2006 as having significant deficiencies. Today, that number has been reduced by more than two thirds, to 49 systems. In addition, 21 communities were identified as priorities, which meant that the community had both a high-risk water system and a drinking water advisory. Today, only three communities remain on that list. The department continues to work with the remaining priority communities to address outstanding issues.

The department has also expanded the Circuit Rider Training Program that helps train and oversee the work of First Nations water and waste water system operators. As of March 2009, the number of water treatment operators with their first level of certification or greater has increased from 41 per cent to 64 per cent, representing 791 out of the 1,226 water system operators across the country.

In its report entitled *Safe Drinking Water for First Nations*, your committee made two recommendations.

I apologize, Madam Chair, but I am repeating what you said in your opening remarks.

The first was that the department provide for a professional audit of water system facilities as well as an independent needs assessment of First Nation communities' water and waste water systems. The National Assessment of First Nations Water and Wastewater Systems is currently under way, with one third of the assessment already complete, and the remaining two thirds to be completed by November 2010. This complex project involves the

Bienvenue à vous tous. Nous avons hâte d'entendre vos exposés. Nous entendrons pour commencer les représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Je vous en prie.

**Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Honorables sénateurs, je vous remercie de cette occasion de faire le point sur les activités du ministère visant à garantir l'approvisionnement en eau potable salubre, qui est essentiel à la santé et à la sécurité des Premières nations.

[Français]

J'aimerais commencer par exposer les progrès réalisés par le gouvernement du Canada quant aux enjeux liés à l'eau, ainsi que vous communiquer la réponse aux recommandations formulées par votre comité dans son rapport sur l'approvisionnement en eau potable sécuritaire et vous informer des investissements faits en la matière depuis 2006, puis discuter de nos projets futurs liés à l'eau.

[Traduction]

Depuis 2006, le gouvernement du Canada a accompli des progrès importants quant à l'approvisionnement en eau potable salubre dans les réserves des Premières nations.

On compte actuellement 766 réseaux d'eau dans les collectivités des Premières nations de partout au Canada. En 2006, il a été établi que 193 de ces réseaux présentaient des lacunes importantes. Aujourd'hui, ce nombre n'est plus que 49, ce qui représente une réduction de plus des deux tiers. En outre, 21 collectivités avaient été jugées prioritaires, ce qui signifie que leur réseau était à risque élevé et qu'elles faisaient l'objet d'un avis relatif à la qualité de l'eau potable. Aujourd'hui, il ne reste plus que trois collectivités prioritaires. Le ministère continue de travailler avec elles pour s'attaquer aux questions non réglées.

Le ministère a également élargi le Programme de formation itinérante, qui facilite la formation des opérateurs d'installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées. En mars 2009, le pourcentage d'opérateurs de réseaux de traitement de l'eau qui détiennent un agrément de base ou supérieur était passé de 41 à 64 p. 100, soit 791 des 1 226 opérateurs dans l'ensemble du pays.

Dans son rapport intitulé *L'approvisionnement en eau potable sécuritaire pour les Premières nations*, le comité a formulé deux recommandations.

Excusez-moi, madame la présidente, mais je répète ce que vous avez dit en début de séance.

La première recommandation demande au ministère d'effectuer une vérification professionnelle des installations d'alimentation en eau, de même qu'une évaluation indépendante des réseaux d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières nations. L'Évaluation nationale des systèmes d'aqueduc et d'égout dans les collectivités des Premières nations est en cours : le premier tiers

assessment of 1,300 communal water and waste water systems, and a sampling of over 70,000 wells, cisterns and septic fields in 607 First Nation communities across the country.

[Translation]

The National Assessment will identify on-reserve water and wastewater servicing needs, propose servicing options, estimate the cost to implement solutions, and recommend long-term infrastructure development strategies to address needs in each community on a sustainable basis.

[English]

The second recommendation from your report was that the department undertake a comprehensive consultation process with First Nation communities and organizations about legislative options. In this regard, the department and Health Canada have been working with First Nations to ensure a workable legislative and regulatory regime for safe drinking water and waste water in First Nation communities.

The federal government has engaged with First Nations on water legislation on three occasions. It first met and shared information with First Nation organizations in the summer of 2008 on the proposed option of incorporating by reference provincial-territorial regulations and adapting them as required. This was followed by 13 engagement sessions in February and March of 2009 involving 544 individuals from First Nation communities, regional First Nation organizations, and provinces and territories on how to best address the regulatory gap. More recently, discussions have been held with regional First Nation chiefs and First Nation organizations to discuss specific regional issues about the proposed legislative framework.

In preparation for the engagement sessions, the Government of Canada released a discussion paper that outlined the government's proposal of incorporating by reference provincial-territorial regulations to meet the needs of First Nation communities.

The Government of Canada also provided funding to First Nation organizations for the development of regional impact analyses outlining how the proposed legislative framework would potentially impact First Nation regions and communities.

Results of the consultations reflected a range of views from concerns about issues such as inadequate consultation, potential impacts on Aboriginal and treaty rights, and funding for infrastructure and technical capacity, to strong support for regulatory development and the desire among some First Nation organizations to become a pilot region for the development and implementation of regulations.

en est déjà terminé, et les deux tiers restants seront achevés d'ici novembre 2010. Ce projet complexe comprend l'évaluation de 1 300 réseaux collectifs d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées, et l'échantillonnage de plus de 70 000 puits, citernes et champs d'épuration dans 607 collectivités des Premières nations d'un bout à l'autre du Canada.

[Français]

L'évaluation nationale cernera les besoins en matière de services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées dans les réserves, suggérera des solutions et recommandera des stratégies de développement de l'infrastructure à long terme pour répondre de façon durable aux besoins de chaque collectivité.

[Traduction]

La deuxième recommandation du rapport sénatorial encourage le ministère à entreprendre un processus de consultation complet auprès des organisations et collectivités des Premières nations au sujet des options législatives. À cet égard, le ministère et Santé Canada travaillent de concert avec les Premières nations pour garantir un régime législatif et de réglementation viable sur l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières nations.

Le gouvernement fédéral a mené des consultations au sujet de l'eau avec des Premières nations à trois reprises. Il a tout d'abord rencontré des organisations des Premières nations à l'été 2008 pour leur donner de l'information sur la proposition d'incorporer par renvoi les règlements provinciaux ou territoriaux et de les adapter si nécessaire. Ont suivi 13 séances de consultation, en février et en mars 2009, tenues avec 544 membres des Premières nations, d'organisations régionales des Premières nations et de gouvernements provinciaux et territoriaux sur la meilleure manière de combler les lacunes réglementaires. Plus récemment, des discussions ont eu lieu avec des chefs régionaux et des organisations des Premières nations au sujet de questions propres aux régions concernant le cadre législatif proposé.

En vue des séances de consultation, le gouvernement du Canada a publié un document de travail présentant son projet d'intégrer par renvoi les règlements provinciaux et territoriaux afin de répondre aux besoins des collectivités des Premières nations.

Le gouvernement du Canada a également offert des fonds aux organisations des Premières nations pour la réalisation d'analyses des impacts régionaux exposant les incidences possibles du cadre législatif proposé sur les régions et les collectivités des Premières nations.

Les consultations ont fait ressortir un grand éventail de points de vue : préoccupations au sujet de questions telles que des consultations insuffisantes, les répercussions possibles sur les droits ancestraux et issus de traités, et le financement des infrastructures et des capacités techniques; fervent soutien de l'élaboration de règlements; et désir chez certaines organisations de Premières nations de faire l'essai de l'élaboration et de la mise en œuvre de règlements.

*[Translation]*

The federal government intends to continue to consult with First Nations, provinces, territories and other stakeholders during the development of the regulatory regime.

Now, I would like to say a word about investments. The Government of Canada continues to invest in water and wastewater infrastructure in First Nation communities.

*[English]*

Between 2006 and 2012, the Government of Canada will have invested over \$2.3 billion.

In 2006, the Government of Canada, together with the Assembly of First Nations, announced a Plan of Action for Drinking Water in First Nation Communities, and provided \$60 million over two years to improve access to safe drinking water. This funding was over and above the department's annual funding of \$197.5 million for water and waste water infrastructure. The plan of action included, among other things, the implementation of the Protocol for Safe Drinking Water in First Nations Communities, which contains standards for design, construction, operation, maintenance and monitoring of drinking water systems in First Nation communities.

Budget 2008 included a two-year investment of approximately \$330 million in the First Nations Water and Wastewater Action Plan for measures such as doubling the funding for the Circuit Rider Training Program, conducting a national assessment of First Nations water and waste water systems in all First Nations communities, and consulting on the creation of a federal legislative framework for drinking water and waste water on-reserve.

In 2009, Canada's Economic Action Plan provided an additional two-year targeted funding of \$183 million for the improvement of drinking water and waste water infrastructure projects to address health and safety priorities in 18 First Nation communities across the country. These projects will provide reliable water facilities that are essential to the health and safety of First Nation communities.

I would now like to turn to the way forward.

In the 2010 Speech from the Throne, the government reiterated its commitment to improving water for First Nations in First Nation communities, saying, "Having made safe drinking water and effective waste-water treatment on-reserve a national priority, our Government will introduce new legislative measures to further this goal." To this end, the government will continue to work with First Nations, regional First Nations organizations, provinces and territories with respect to next steps toward the

*[Français]*

Le gouvernement fédéral a l'intention de continuer à consulter les Premières nations, les provinces et territoires et les autres intervenants tout au long de l'élaboration du régime de réglementation.

Parlons maintenant des investissements. Le gouvernement du Canada continue d'investir dans les infrastructures d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières nations.

*[Traduction]*

De 2006 à 2012, le gouvernement du Canada aura investi plus de 2,3 milliards de dollars.

En 2006, le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières Nations ont annoncé le Plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations et ont fourni 60 millions de dollars sur deux ans pour améliorer l'accès à de l'eau potable sécuritaire. Ces fonds s'ajoutent au financement annuel de 197,5 millions de dollars du ministère qui est affecté aux infrastructures d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées. Ce plan d'action comprenait, entre autres choses, la mise en œuvre du Protocole pour la salubrité de l'eau potable dans les communautés des Premières nations, qui comportait des normes de conception, de construction, de fonctionnement, d'entretien et de surveillance des systèmes d'alimentation en eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Le budget de 2008 prévoyait un investissement sur deux ans d'environ 330 millions de dollars dans le Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations, pour certaines mesures, par exemple : doubler le financement du Programme de formation itinérante; effectuer l'Évaluation nationale des systèmes d'aqueduc et d'égout dans les collectivités des Premières nations; mener des consultations sur la création d'un cadre législatif fédéral concernant l'eau potable et les eaux usées dans les réserves.

En 2009, le Plan d'action économique du Canada a affecté un financement ciblé additionnel de 183 millions de dollars sur deux ans à des projets d'amélioration des infrastructures d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées afin de répondre à des besoins prioritaires en matière de santé et de sécurité dans 18 collectivités de Premières nations partout au Canada. Grâce à ces projets, les collectivités pourront compter sur des installations fiables, ce qui est essentiel à leur santé et à leur sécurité.

Je voudrais maintenant dire un mot des étapes à venir.

Dans le discours du Trône de 2010, le gouvernement réitère son engagement à l'égard de l'amélioration de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières nations : « Après avoir défini comme priorité nationale l'approvisionnement en eau potable et le traitement efficace des eaux usées dans les réserves, notre gouvernement présentera de nouvelles mesures législatives à cet égard. » Pour ce faire, le gouvernement continuera à collaborer avec les Premières nations,



development of a legislative framework for drinking water and waste water in First Nation communities.

As the 2010 budget states, "To build on this progress, Budget 2010 extends the First Nations Water and Wastewater Action Plan for two more years." As well, Budget 2010 goes on to state:

Moving forward, the Government intends to place the financing system of on-reserve community infrastructure on a better footing. In particular, the Government will undertake a comprehensive review of its current approach to financing First Nations infrastructure. To be undertaken in partnership with First Nations representatives, the review will focus on ways to more effectively support access by First Nations to alternative sources of financing, and approaches to improve the life-cycle management of capital assets.

[Translation]

Moreover, we will complete the national assessment by November 2010. We will meet our Canada's Economic Action Plan requirements for the 18 water and wastewater projects by March 2011.

We will continue addressing high-risk drinking water and wastewater systems and invest in the training for certification of First Nations water and wastewater operators.

[English]

We recognize that safe, clean drinking water is essential to a community's ability to thrive. We will continue to partner with individual communities, national and regional First Nations organizations, the provinces and territories, Health Canada and Environment Canada so that residents of First Nations can enjoy the same protection afforded to other Canadians when it comes to drinking water.

**The Deputy Chair:** Do any of your colleagues wish to make a presentation, or shall we move now to Health Canada?

**Ms. Cram:** We will move to Health Canada.

**Debra Gillis, Director, Primary Health Care Division, Primary Health Care and Public Health Directorate, First Nations and Inuit Health Branch, Health Canada:** On behalf of Health Canada, I would like to thank you for inviting us to be with you today. I would also like to thank the Senate committee for your support in the development of a legislative framework for drinking water in First Nations communities.

leurs organisations régionales et les provinces et territoires en vue de réaliser les prochaines étapes de l'adoption d'un cadre législatif concernant l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations.

Comme le budget de 2010 le dit : « Afin de pousser plus loin ces progrès, le budget de 2010 prolonge le Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations de deux années supplémentaires. » Le même budget ajoute :

Le gouvernement entend asseoir le système de financement de l'infrastructure des collectivités dans les réserves sur de meilleures bases. Le gouvernement entreprendra en particulier un examen exhaustif de la façon dont il finance à l'heure actuelle l'infrastructure des Premières nations. Cet examen, qui sera mené en partenariat avec des représentants des Premières nations, sera axé sur les moyens d'appuyer plus efficacement l'accès des Premières nations à d'autres sources de financement ainsi que sur des approches qui permettraient d'améliorer la gestion du cycle de vie de ces immobilisations.

[Français]

De plus, nous mèneront à bien l'évaluation nationale d'ici le mois de novembre 2010. Nous rencontrerons nos obligations sous le Plan d'action économique du Canada pour les 18 projets d'amélioration des infrastructures d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées d'ici le mois de mars 2011.

Nous continuerons à nous occuper des réseaux d'eau potable et de traitement des eaux usées présentant un risque élevé et nous investirons dans la formation visant l'agrément des opérateurs d'installations d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées.

[Traduction]

Nous sommes conscients du fait que l'accès, pour les collectivités, à de l'eau potable propre et sécuritaire est crucial si on veut qu'elles aient la capacité de bien se développer. Nous continuerons à travailler en partenariat avec les collectivités, les organisations nationales et régionales de Premières nations, les provinces et territoires, Santé Canada et Environnement Canada pour que les membres des Premières nations jouissent de la même protection que les autres Canadiens en matière d'eau potable.

**La vice-présidente :** L'un ou l'autre de vos collègues a-t-il un exposé à faire, ou allons-nous passer aux témoins de Santé Canada?

**Mme Cram :** Nous allons passer à Santé Canada.

**Debra Gillis, directrice, Division des soins de santé primaires, Direction des soins de santé primaires et de la santé publique, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, Santé Canada :** Au nom de Santé Canada, je vous remercie de nous avoir invitées aujourd'hui. Je tiens aussi à dire merci au Comité sénatorial permanent pour son soutien à l'élaboration d'un cadre législatif relatif à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

My comments this evening will touch on the department's collaborative work with Indian and Northern Affairs Canada in the development of the proposed legislative framework and associated regulations. I will also speak to activities undertaken by Health Canada to improve the quality of drinking water in First Nations communities across Canada.

Health Canada is committed to addressing the specific health needs of First Nations in Canada. As such, we continue to work collaboratively with INAC toward ensuring safe drinking water in First Nations communities. The provision of safe drinking water is not only a health and safety issue but also a jurisdictional issue.

Provincial and territorial governments have jurisdiction for drinking water and have developed legislation and regulations to best suit their needs. As on-reserve communities fall under federal jurisdiction, a regulatory gap for the provision of drinking water exists in First Nations communities.

The proposed legislative framework for drinking water and waste water in First Nations communities is one way we aim to improve drinking water quality in First Nations communities.

Health Canada and INAC will collaborate with partners such as First Nations, provinces and territories to develop regulations that are appropriate to meet the specific needs of First Nations communities, as well as being comparable to those in effect in non-First Nations communities in the same geographic areas.

Should legislation be introduced and passed by Parliament, Health Canada, under the lead and in collaboration with INAC, will undertake consultations with First Nations and provincial and territorial governments on the development of a regulatory regime in each region.

In addition to legislative and regulatory initiatives, Health Canada continues to undertake activities related to overall drinking water quality in First Nations communities. As was mentioned previously, Budget 2010 included a two-year extension of the First Nations Water and Wastewater Action Plan, which allocated some funding to Health Canada. This funding will be used to maintain the number of First Nations community sites having access to a trained, community-based drinking water monitor, enhancement of drinking water safety programming, review of water and waste water systems, and plans from a public-health perspective and implementation of the national waste water program.

Over the last few years, Health Canada has increased the capacity to sample and test drinking water quality in First Nations communities and has significantly increased related public awareness and education activities.

Mes observations, ce soir, porteront sur la collaboration du ministère avec Affaires indiennes et du Nord Canada en ce qui a trait à l'élaboration de la proposition de cadre législatif et des règlements connexes. Elles porteront aussi sur les activités de Santé Canada visant à améliorer la qualité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations de l'ensemble du Canada.

Santé Canada tient à répondre aux besoins en matière de santé propres aux Premières nations du Canada. Le ministère continuera à collaborer avec AINC en vue de permettre aux collectivités des Premières nations d'avoir accès à une eau potable de qualité. L'approvisionnement en eau potable de qualité est un sujet qui soulève non seulement des questions liées à la santé et à la sécurité, mais aussi des questions de compétence.

L'eau potable fait partie des sphères de compétence des gouvernements provinciaux et territoriaux, qui ont conçu des lois et des règlements visant à répondre adéquatement à leurs besoins. Par contre, comme la responsabilité des collectivités des réserves revient au gouvernement fédéral, il existe des lacunes sur le plan des règlements relatifs à l'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations.

La proposition de cadre législatif relatif à l'eau potable et aux eaux usées dans les collectivités des Premières nations fait partie des moyens auxquels nous voulons avoir recours pour améliorer la qualité de l'eau potable dans ces collectivités.

Santé Canada et AINC collaboreront avec des partenaires comme les Premières nations, les provinces et les territoires afin d'élaborer des règlements capables de répondre aux besoins propres aux collectivités des Premières nations, règlements qui seront comparables à ceux en vigueur dans les collectivités autochtones de la région concernée.

Si un projet de loi est présenté au Parlement et adopté, Santé Canada, sous la direction d'AINC et en collaboration avec lui, consultera les Premières nations et les gouvernements provinciaux au sujet de l'élaboration d'un régime de réglementation dans chaque région.

En plus des initiatives en matière de législation et de réglementation, Santé Canada continue d'entreprendre des activités liées à la question générale de la qualité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Comme on l'a déjà dit, le budget de 2010 a prévu le renouvellement pour deux années supplémentaires du Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations, plan qui accorde des fonds à Santé Canada. Ces fonds serviront à maintenir le nombre de localités des Premières nations qui ont accès à un contrôle local compétent de l'eau potable, à améliorer les programmes de salubrité de l'eau potable, à examiner les systèmes d'eau potable et d'eaux usées, à élaborer des plans dans une optique de santé publique et à appliquer le programme national de traitement des eaux usées.

Au cours des dernières années, Santé Canada a renforcé les capacités d'échantillonnage de l'eau potable et d'analyse de sa qualité dans les collectivités des Premières nations et augmenté de façon marquée le nombre d'activités de sensibilisation et d'information du public.

All First Nations communities on-reserve south of 60 now have access to either a trained community-based water quality monitor or an environmental health officer to sample and test drinking water at the tap. Because of these efforts, public opinion research indicates that the perception of First Nations concerning the safety of water supplies has improved. For example, in 2007, 62 per cent of First Nations viewed their tap water supply as safe. In 2009, 70 per cent viewed their tap water as safe.

Since 2003, while more drinking water advisories have been issued in First Nations communities, overall these advisories are resolved in about one tenth of the time that it took before 2003. For example, the median duration of advisories in effect was 307 days before 2003; it is now just 35 days.

It is important to note that as monitoring programs continue to improve, and as First Nations and the Government of Canada continue to report more operational issues, such as line breaks and pressure losses, the number of drinking water advisories issued in First Nations communities will also likely increase.

However, the rates of long-term drinking water advisories have been cut in half. Currently, only 7 per cent of advisories are in effect for 7 to 12 months, and those remaining in effect for more than a year have dropped from 43 per cent to 24 per cent. Health Canada is collaborating with INAC to reduce the number of these long-term advisories that remain in effect.

Thank you again for this opportunity to speak with you. If you have questions, I and my colleagues will do our best to answer them.

**The Deputy Chair:** As the chair, I will take the prerogative of asking the first question.

During your consultations, it sounds as though you only offered one option, namely, the legislative option. Is that correct?

**Karl Carisse, Senior Director, Strategic Initiatives Directorate, Community Infrastructure Branch, Education and Social Development Programs and Partnerships, Indian and Northern Affairs Canada:** When we went out, we provided a discussion paper to all the chiefs and councils throughout the country. We advised them that we would be going out to talk about that preferred option that we had, which was incorporating provincial regulations with the ability to adapting those regulations to the community's specific needs. We also left the floor open to all the participants who were at the sessions to suggest, if this was not their choice, what else could work. We did leave it open to all the participants at the sessions.

**The Deputy Chair:** When you gave them that choice, were other options proposed that came up a number of times, making you think that there may be other ways to proceed?

Toutes les collectivités des Premières nations vivant dans les réserves au sud du 60<sup>e</sup> parallèle ont maintenant accès à un contrôleur communautaire de la qualité de l'eau potable ou à un agent d'hygiène du milieu qualifié, qui peut prélever des échantillons d'eau potable au robinet et les analyser. Grâce à ces efforts, des recherches sur l'opinion publique révèlent que les Premières nations ont aujourd'hui une meilleure perception de la qualité de leur eau potable. Par exemple, en 2007, 62 p. 100 des Premières nations disaient que l'eau qui provenait de leur robinet était salubre contre 70 p. 100 dans un sondage effectué en 2009.

Depuis 2003, bien qu'on ait émis un plus grand nombre d'avis concernant l'eau dans les collectivités des Premières nations, le délai nécessaire pour résoudre les problèmes à l'origine de ces avis était dix fois plus court que pour des avis similaires avant 2003. La durée médiane des avis était de 307 jours avant 2003 et elle est de 35 jours aujourd'hui.

Il est important de signaler que l'amélioration des programmes de surveillance et l'augmentation du nombre de problèmes opérationnels, comme les bris de conduites et les baisses de pression, qui sont déclarés par les Premières nations et le gouvernement du Canada, entraîneront probablement une hausse du nombre d'avis concernant la qualité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Néanmoins, le taux des avis de longue durée a été réduit de moitié. Actuellement, seulement 7 p. 100 des avis sont en vigueur pendant une période de 7 à 12 mois, et ceux qui le sont pendant plus d'un an sont passés de 43 à 24 p. 100. Santé Canada collabore avec AINC afin de faire diminuer le nombre de ces avis de longue durée qui demeurent en vigueur.

Merci encore de m'avoir donné l'occasion de vous adresser la parole. Si vous avez des questions à poser, mes collègues et moi ferons de notre mieux pour y répondre.

**La vice-présidente :** À titre de présidente, je vais me prévaloir de ma prérogative pour poser la première question.

J'ai l'impression que, pendant vos consultations, vous n'avez proposé qu'une option, l'option législative. Est-ce exact?

**Karl Carisse, Directeur principal, Direction des initiatives stratégiques, Direction générale des infrastructures communautaires, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Pour mener les consultations, nous avons remis un document de travail à tous les chefs et conseils d'un bout à l'autre du Canada. Nous les avons prévenus que nous parlerions de notre option privilégiée, c'est-à-dire l'intégration des règlements provinciaux avec possibilité de les adapter aux besoins particuliers au niveau local. Nous avons également laissé ouverte la possibilité, pour tous les participants présents, de faire d'autres propositions qui donneraient des résultats, si l'option mise en avant ne leur plaisait pas. Nous avons laissé cette possibilité à tous ceux qui ont participé aux séances.

**La vice-présidente :** Lorsque vous leur avez donné ce choix, d'autres options ont-elles été proposées un certain nombre de fois, vous donnant à penser qu'il y aurait peut-être d'autres façons de s'y prendre?



**Mr. Carisse:** We heard loud and clear from all the participants — namely, the chiefs, leadership and technicians with whom we met — that they wanted a role in how we move forward with regulations. We never heard from the chiefs that going forward with the regulation was a bad idea. It was more about having a role within that and how we would move forward. No other discussions took place on what else could be there.

The expert panel at the time proposed three different options: national, provincial and looking at customary law. However, not much was mentioned in those sessions.

**Senator Brazeau:** Welcome to all of you. Thank you for your presentations this evening.

It is no big secret that the current government inherited quite a mess when they came into power with respect to the issue of clean drinking water. This committee received a briefing about a year ago on the same issue. We can definitely see that progress has been made. That is a good thing for the benefit of those who live in those communities. However, in your opinion, what is the biggest improvement that we see today that was not there before 2005 that has assisted in making substantial progress?

**Gina Wilson, Senior Assistant Deputy Minister, Regional Operations Sector, Indian and Northern Affairs Canada:** I think the biggest challenges that we have had were with the 21 priority high-risk communities. We have been able to reduce that number to three communities: Muskrat Dam Lake, in Ontario; Shoal Lake No. 40, in Ontario; and Kitigan Zibi Anishinabeg, in Quebec. We are still working with those three communities, but that has been a strong indicator of progress because those 21 communities had significant challenges and only three are left. That is a good indicator.

**Senator Brazeau:** The second question concerns the legislative framework. First Nations communities have been hesitant to buy into provincial legislation for their own reasons. Once the legislative process begins, will minimal standards be attached to the entire issue of safe drinking water, or will they mirror provincial standards?

**Mr. Carisse:** The intent is to look at what exists in the provinces and territories as a guideline, to start there. The provinces and territories have their own legislation, standards and regulations. They have been doing this for a long time. It is to our benefit to look at what exists and build upon that. If legislation is put forward, it will be enabling legislation. We will then have to work on regulations. We want to do this in partnership with the communities to see what works best within those regulations for a certain jurisdiction, province or territory and build on that to meet the needs of the communities within that jurisdiction.

**M. Carisse :** Tous les participants, soit les chefs, les autres dirigeants et les techniciens que nous avons rencontrés, ont fait entendre un message très clair : ils veulent avoir un rôle à jouer dans la façon de mettre en place une réglementation. Les chefs n'ont jamais dit que c'était une mauvaise idée de prendre des règlements. Mais ils veulent jouer un rôle à cet égard-là et à propos de la façon de s'y prendre. Il n'y a pas eu d'autres discussions sur ce qu'on pourrait faire d'autre.

Le groupe d'experts a proposé trois options différentes : agir au niveau national, agir au niveau provincial et recourir au coutumier. Mais il n'en a pas été beaucoup question au cours des séances.

**Le sénateur Brazeau :** Bienvenue à vous tous et merci des exposés que vous avez faits ce soir.

Ce n'est pas un grand secret : lorsqu'il est arrivé au pouvoir, le gouvernement actuel a hérité d'un immense gâchis, en ce qui concerne l'eau potable. Il y a environ un an, le comité a eu une séance d'information sur la question. Nous constatons clairement qu'il y a eu des progrès. C'est une bonne chose pour les habitants des localités en cause, mais, à votre avis, quelle est aujourd'hui la plus grande amélioration, par rapport à la période antérieure à 2005, qui a aidé à accomplir des progrès appréciables?

**Gina Wilson, sous-ministre adjointe principale, Secteur des opérations régionales, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Les plus grandes difficultés que nous avons éprouvées se sont présentées dans les 21 collectivités à haut risque prioritaires. Nous avons pu en ramener le nombre à trois : Muskrat Dam Lake, en Ontario; Shoal Lake n° 40, en Ontario; et Kitigan Zibi Anishinabeg, au Québec. Nous travaillons toujours avec ces trois collectivités, mais il y a là un solide indicateur des progrès accomplis, car ces 21 collectivités éprouvaient des difficultés graves, et ce nombre a été ramené à seulement trois. C'est un bon signe.

**Le sénateur Brazeau :** Ma deuxième question porte sur le cadre législatif. Les collectivités des Premières nations ont répugné à adhérer à la législation provinciale pour des raisons qui leur sont propres. Une fois amorcé le processus législatif, y aura-t-il des normes minimums rattachées à toute la question de l'eau potable salubre, ou les normes seront-elles semblables aux normes provinciales?

**M. Carisse :** Ce qu'on entend faire, c'est examiner ce qui existe dans les provinces et les territoires et s'en servir comme lignes directrices, comme point de départ. Les provinces et territoires ont leurs propres lois, normes et règlements. Ils s'occupent de cette question depuis longtemps. Il est à notre avantage de voir ce qui existe et d'apporter des améliorations à partir de là. Si une mesure législative est proposée, ce sera une loi habilitante. Nous devons ensuite travailler aux règlements. Nous voulons agir en partenariat avec les collectivités pour voir ce qui fonctionne le mieux dans ces règlements pour telle administration, telle province ou tel territoire, et nous appuyer là-dessus pour répondre aux besoins des localités de cet endroit.

From what we heard in the consultations, there is a substantial difference between Atlantic Canada and British Columbia in the water, how we will treat it and the way we will go forward in the communities. We must be able to meet those regional differences. This approach will do that.

**Senator Brazeau:** I will leave it at that for now. My final question concerns polling. Ms. Gillis mentioned that some polling was conducted. Can we access a report with respect to that? Do you have numbers of how much it costs? Can you give us a comparative scenario on how much the polling has cost versus putting some of those monies toward safe drinking water, for example?

[Translation]

**Dominique Poulin, Manager, Drinking Water Program, Primary Health Care and Public Health Directorate, First Nations and Inuit Health Branch, Health Canada:** You are talking about public opinion polls?

**Senator Brazeau:** That is correct.

**Ms. Poulin:** These are public reports, and we can send you copies. They are not yet on our website, but they will be soon. We have been doing this every other year to check whether perceptions are improving. We have more and more education material, we are putting more effort on sampling, so that we are hoping positive perceptions concerning the quality of drinking water will improve over time.

**Senator Brazeau:** Thank you. The second part of my question dealt with the cost of this exercise.

**Ms. Poulin:** I do not have the answer to that right now, but I could find out for you.

**Senator Brazeau:** I appreciate very much. Thank you.

[English]

**Senator Patterson:** Ms. Cram talked about the assessment that was done, a professional audit or an engineering assessment. We learned that an audit has been done for about a third, and the other two thirds are expected by November 2010.

What were the results? What are the main findings? Will those findings being made available to the communities that were assessed?

**Mr. Carisse:** We have received about 50 preliminary reports. As we move forward with the national assessment, both INAC and the communities will receive the reports to ensure that the fact-checking will be done. Afterwards, it will go to the consultant who is doing this work, with the recommendations that will come in November. The regional roll-ups and the national roll-up of these reports will be made public.

D'après ce que nous avons entendu au cours des consultations, il y a une nette différence entre le Canada atlantique et la Colombie-Britannique pour ce qui est de l'eau, la façon de la traiter et la façon dont nous attellerons à la tâche avec les collectivités. Nous devons être en mesure de respecter ces différences entre les régions. Cette approche nous permettra de le faire.

**Le sénateur Brazeau :** Je vais m'en tenir là pour l'instant. Ma dernière question porte sur les sondages. Mme Gillis a dit qu'il y avait eu des sondages. Pouvons-nous consulter un rapport à ce sujet? Savez-vous combien ils ont coûté? Pouvez-vous dresser une comparaison entre les coûts des sondages et ce que l'affectation d'une partie de ce montant aurait permis d'accomplir pour assurer la salubrité de l'eau potable, par exemple?

[Français]

**Dominique Poulin, gestionnaire du programme de l'eau potable, Direction des soins de santé primaires et de la santé publique, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, Santé Canada :** Vous parlez de la recherche sur les avis d'opinions publiques?

**Le sénateur Brazeau :** Exact.

**Mme Poulin :** Les rapports sont publics et nous pouvons vous en faire parvenir des copies. Ils ne sont pas encore publiés sur notre site Internet, mais le seront bientôt. Nous avons effectué ce mandat tous les deux ans afin de voir si la perception s'améliore d'une année à l'autre. Nous avons de plus en plus de matériel d'éducation et il y a davantage d'efforts concernant l'échantillonnage, donc nous espérons une augmentation en pourcentage de la perception positive sur la qualité de l'eau avec le temps.

**Le sénateur Brazeau :** Merci. La deuxième partie de ma question concerne le coût de l'exercice.

**Mme Poulin :** Je n'ai pas la réponse présentement, mais je pourrais vous l'obtenir.

**Le sénateur Brazeau :** C'est très apprécié; merci.

[Traduction]

**Le sénateur Patterson :** Mme Cram a parlé de l'évaluation qui a été effectuée, d'une vérification professionnelle ou d'une évaluation technique. Nous avons appris qu'une vérification avait été faite sur environ un tiers des cas et que, pour les deux tiers restants, la vérification serait terminée d'ici novembre 2010.

Quels ont été les résultats? Quelles sont les principales constatations? Seront-elles communiquées aux collectivités visées par les évaluations?

**M. Carisse :** Nous avons reçu une cinquantaine de rapports préliminaires. Au fur et à mesure que nous progresserons dans l'évaluation nationale, AINC et les collectivités recevront les rapports. Il faut s'assurer que les faits sont vérifiés. Ensuite, l'information ira au consultant qui fait ce travail, et les recommandations viendront en novembre. Les synthèses régionales et nationale de ces rapports seront rendues publiques.

**Senator Patterson:** I would like to take that further. How did it go? What did you find? Were the findings encouraging? Can you summarize generally the results that you obtained?

**Mr. Carisse:** I have not seen these reports yet. We are working with the communities to ensure that we have a good idea and that the consultants know what exists on the ground right now. That is the audit part. We will then keep working on the needs over the next 10 years. It is the intent of the national assessment to do both. That is, to see what the needs are and, in a sustainable manner, to see how we can address those needs in the next 10 years.

With the small sample that we have now, we would have to go to an individual case to see what is happening. We will know more once we go along and once we have a bigger collection of these reports that come out; then we will be able to address some of those questions.

**Senator Patterson:** I am not really clear. Are you encouraged, or are there many problems? What are these assessments telling us? I know there are only a few and that they need to be analyzed, but how does it look?

**Ms. Cram:** Our problem at this point with the 54 reports that we have received is that they do not give us a good sense of what has been found. It is more documenting what is there. Until we have more of the overlay of the assessment on it — that is, what the information tells us — we will not be able to answer that question. That is the problem. It is very early days yet.

**The Deputy Chair:** If I could ask a supplementary, what is the relationship between these assessments versus the improvements that you are receiving? You have said that you had 49 systems that had significant deficiencies, and it is now down to three.

**Ms. Cram:** An annual assessment is done of all water facilities based on their performance. It looks at how those systems are performing. When we have the data in terms of the percentage of high risk, it is obtained through doing those annual assessments.

The national assessment has been looking at more than just what is there now. It goes beyond communal systems and looks at individual systems as well. The idea was to take a similar approach right across the country. We went to contract on this, and a firm is going across the country looking at every single communal system, as well as the sampling of individual systems, to determine what is needed not only for today but also for the future. We hope to receive recommendations on what some of the best technical solutions would be to address what those needs are.

**Le sénateur Patterson :** Je voudrais pousser un peu plus loin. Comment les choses se sont-elles passées? Qu'avez-vous découvert? Les conclusions ont-elles été encourageantes? Pouvez-vous résumer de façon générale les résultats que vous avez obtenus?

**M. Carisse :** Je n'ai pas encore pris connaissance des rapports. Nous travaillons avec les collectivités afin de nous assurer d'avoir une bonne idée et pour que les consultants sachent ce qui existe sur le terrain en ce moment. C'est l'élément de vérification. Ensuite, nous continuerons à travailler pour répondre aux besoins pendant les dix prochaines années. L'évaluation nationale porte sur les deux éléments : prendre acte des besoins et voir comment, de façon durable, nous pouvons répondre aux besoins au cours des dix prochaines années.

Compte tenu de la faiblesse de l'échantillon que nous avons maintenant, nous devrions considérer des cas individuels pour voir ce qui se passe. Nous en saurons plus un peu plus tard et une fois que nous aurons de plus nombreux rapports. Nous pourrions ensuite nous attaquer à certains de ces problèmes.

**Le sénateur Patterson :** Je ne vois pas très bien. La situation est-elle encourageante ou y a-t-il de nombreux problèmes? Que nous disent les évaluations? Je sais qu'il n'y en a que quelques-unes et qu'il faut les analyser, mais comment les choses se présentent-elles?

**Mme Cram :** Le problème, pour l'instant, c'est que les 54 rapports reçus ne nous donnent pas une bonne idée de ce qui a été constaté. Il s'agit davantage de documenter ce qui existe sur le terrain. Tant que nous n'aurons pas une plus grande partie de l'évaluation — c'est-à-dire ce que l'information nous révèle —, nous ne pourrions pas répondre à cette question. Voilà le problème. Nous sommes au tout début de ce travail.

**La vice-présidente :** Puis-je poser une question complémentaire? Quel est le rapport entre ces évaluations et les améliorations qui se font? Vous avez dit que 49 systèmes présentaient des lacunes importantes et qu'il n'en reste plus que trois.

**Mme Cram :** Il y a une évaluation annuelle de toutes les installations de distribution d'eau d'après leur rendement. Il s'agit de voir comment elles fonctionnent. Lorsque nous avons les données sur le pourcentage de haut risque, elles sont obtenues grâce à ces évaluations annuelles.

L'évaluation nationale ne se limite pas à ce qui existe maintenant. Elle va au-delà des systèmes collectifs et examine aussi les systèmes individuels. L'idée, c'était d'adopter une approche semblable d'un bout à l'autre du Canada. Nous avons conclu un marché pour faire exécuter ce travail, et une entreprise parcourt tout le Canada pour examiner tous les systèmes collectifs et faire des échantillonnages dans les systèmes individuels afin de cerner ce dont on a besoin non seulement dans l'immédiat, mais aussi dans l'avenir. Nous espérons recevoir des recommandations sur les meilleures solutions techniques capables de répondre à ces besoins.



Based on that, we would be able to develop an investment plan for what would be needed in the future, what the best solutions are and how much that would cost. The firm is looking not only at what it would take to construct things but also at what it would take to operate them as well.

**The Deputy Chair:** Does that answer your question, Senator Patterson, or does that add more to what you were asking?

**Senator Patterson:** Yes; I will leave it at that.

**The Deputy Chair:** You can come back on a second round.

**Senator Patterson:** I would like to do that.

**Senator Hubley:** Welcome again. It is nice to have you here this evening. We are encouraged by the fact that there has been some improvement in the water condition on First Nations.

My question concerns the funding that you mentioned in your presentation.

Are those adequate resources to meet the needs of the legislation? Is it possible that we might be transferring some of the responsibility for water management from the government to First Nations governments? Is there a potential for associated risks of non-compliance to the legislation, resulting from capacity deficits? I would like to know if that is something that you have discussed, if it is part of your consultation program, and if it is something that has been discussed with First Nations.

**Ms. Cram:** Thank you for that question, senator. I will start and maybe ask my colleague to jump in. Part of the reason for doing the national assessment was to try to compare against what it would take to meet standards. In doing the national assessment, we have national protocols right now, but they are also looking at what it would take to comply with provincial or territorial regulations, whichever is higher. That national assessment will give us a very good idea of what it would take to meet those standards.

You have asked whether there is enough money. We do not know yet. We are hoping this national assessment will give us information that will allow us to develop an investment plan; then we will know whether it is sufficient money.

The plan is that we would have legislation introduced and proclaimed, and then we would start doing the regulatory development. However, our plan is to implement the regulations on a phased basis and have them come into effect when the First Nations communities are able to meet them. We do not want a Catch-22 situation where the First Nations communities are unable to meet those regulations. It is all supposed to happen in sequence.

In terms of capacity development, they are looking at both the hard infrastructure side of it and also what would be needed for operations. We have learned that with water it is equally

À partir de là, nous pourrions élaborer un plan d'investissement pour mettre en place ce qui sera nécessaire à l'avenir, choisir les meilleures solutions et établir les coûts. L'entreprise s'intéresse non seulement à ce qu'il faudrait pour construire les installations mais aussi à ce qu'il faudra pour les exploiter.

**La vice-présidente :** Cela répond-il à votre question, sénateur Patterson, ou est-ce que cela ajoute à vos interrogations?

**Le sénateur Patterson :** Oui, je vais en rester là.

**La vice-présidente :** Vous pouvez revenir à la charge au deuxième tour.

**Le sénateur Patterson :** Je le souhaiterais.

**Le sénateur Hubley :** Je vous souhaite moi aussi la bienvenue. Il est agréable de vous accueillir ce soir. Nous sommes réconfortés par le fait qu'il y a eu des améliorations dans le dossier de la qualité de l'eau potable pour les Premières nations.

Ma question porte sur les fonds dont vous avez parlé dans votre exposé.

Est-ce que ce sont des ressources suffisantes pour répondre aux exigences de la loi? Est-il possible que nous cédions une partie de la responsabilité de la gestion de l'eau aux gouvernements des Premières nations? Y a-t-il possibilité de risques connexes de manquements à la loi à cause d'une capacité insuffisante? Je voudrais savoir si vous avez discuté de la question, si elle a été abordée dans vos consultations et si elle a été discutée avec les Premières nations.

**Mme Cram :** Merci de cette question, sénateur. Je vais commencer, quitte à demander à mon collègue d'intervenir. Si l'évaluation nationale a été lancée, c'est en partie pour faire une comparaison par rapport à ce qu'il faudrait pour respecter les normes. Grâce à l'évaluation nationale, nous avons maintenant des protocoles nationaux, mais il faut également chercher ce qu'il faudrait pour se conformer aux règlements provinciaux ou territoriaux, qui sont plus exigeants. L'évaluation nationale nous donnera une excellente idée de ce qu'il faudrait pour atteindre ces normes.

Vous avez demandé s'il y avait assez d'argent. Nous ne le savons pas encore. Nous espérons que l'évaluation nationale nous donnera l'information voulue pour élaborer un plan d'investissement; nous saurons alors s'il y a assez d'argent.

Ce qui est prévu, c'est de faire présenter et proclamer une loi, après quoi nous commencerions à élaborer un règlement. Toutefois, notre plan consiste à mettre le règlement en application de façon progressive et à le mettre en vigueur lorsque les collectivités des Premières nations pourront le respecter. Nous ne voulons pas nous retrouver dans une impasse parce que les collectivités des Premières nations ne pourraient pas respecter le règlement. Tout cela est censé se dérouler selon un certain ordre.

Quant au renforcement des capacités, le consultant examine aussi bien les infrastructures matérielles que ce qu'il faudrait pour l'exploitation. Nous avons appris que, lorsqu'il s'agit de l'eau, il

important to have not only the infrastructure but also the trained operators and Health Canada to do the testing. It all needs to come together at the same time.

**Senator Raine:** Is there a great deal of difference across the country in how the operators are trained and managed? Is it the responsibility of Health Canada to oversee that part of it? I am not talking about the infrastructure but more about the trained operators. Also, could you explain where the circuit riders fit into all that?

**Mr. Carisse:** The Circuit Rider Training Program is a mentoring program where they go into the communities and train the operators right on their systems. We found, from experience, that that is the best way to train the operators, so we are doing this across the country. They have circuit rider trainers in every region. We have added another 11; we are up to 65 circuit riders; and as of last year they have started their own professional association to promote circuit rider trainers as a profession to share best practices.

The circuit riders are there to help the operators become trained. To become certified, the operator will still have to seek professional certification through the provinces. However, the Circuit Rider Training Program is another big plus in moving forward with what we have been doing the last few years, with how well these operators have been trained and certified. The Circuit Rider Training Program has really taken off.

**Ms. Wilson:** You asked about consistency across regions or provinces with circuit riders. I thought I would mention that, in some areas, circuit riders provide the oversight for the Safe Water Operations Program, while in others, it is private service providers. Thus, there is a variety in service providers and how it is delivered. It could be through private companies, tribal councils or First Nations technical organizations. You might hear of circuit riders from different sources.

**Senator Raine:** In rural communities where homes are spread out and on individually private wells, do the circuit riders have a role to play in training the residents how to test their wells?

**Mr. Carisse:** At this point, the circuit riders will be looking at the actual operators of treatment plants. However, the department is moving forward to looking at wells and septic systems, decentralized systems, which we were not doing in the past. As we move forward, we will have to look at capacity there and how best to work with the communities to ensure that wells and cisterns are properly operated.

**Senator Raine:** Do you know what percentage of Aboriginal people living on-reserve have private wells versus community water systems?

est important d'avoir les infrastructures, mais qu'il est tout aussi important d'avoir du personnel qualifié pour les exploiter, et Santé Canada doit se charger des tests. Il faut que tous les éléments soient coordonnés.

**Le sénateur Raine :** Au Canada, y a-t-il beaucoup de différences dans la formation et la gestion des opérateurs? Santé Canada a-t-il la responsabilité de surveiller certains éléments? Je ne veux pas parler des infrastructures, mais plutôt des opérateurs qualifiés. Pourriez-vous aussi expliquer le rôle des formateurs itinérants?

**M. Carisse :** Le Programme de formation itinérante est un programme de mentorat. Les agents de formation se rendent dans les localités et montrent aux opérateurs comment faire fonctionner leurs systèmes. L'expérience nous a montré que c'était la meilleure façon de dispenser la formation. C'est donc ce que nous faisons d'un bout à l'autre du pays. Il y a des formateurs itinérants dans toutes les régions. Nous venons d'en ajouter 11, ce qui porte le total à 65. L'an dernier, ils ont lancé leur propre association professionnelle pour faire la promotion de leur métier et mettre en commun les pratiques exemplaires.

Les formateurs itinérants sont là pour aider les opérateurs à se former. Pour être reconnu, l'opérateur devra toujours obtenir son agrément de la province. Néanmoins, le Programme de formation itinérante demeure un atout important si nous voulons progresser dans le travail que nous accomplissons depuis quelques années, dans la formation et l'agrément des opérateurs. Le Programme de formation itinérante a vraiment pris son envol.

**Mme Wilson :** Vous avez demandé si, avec les agents de formation itinérants, il y avait uniformité dans les diverses régions ou provinces. J'ai songé à signaler que, dans certaines régions, ces agents assurent la surveillance du Programme des opérations de salubrité de l'eau alors que, ailleurs, ce sont des fournisseurs de services privés. Il y a donc une certaine diversité parmi les fournisseurs de services et dans les modalités de prestation. Il peut s'agir d'entreprises privées, de conseils tribaux ou d'organisations techniques des Premières nations. On peut entendre parler des agents de formation à divers endroits.

**Le sénateur Raine :** Dans les localités rurales, où les maisons sont dispersées et ont chacune un puits, les agents de formation ont-ils un rôle à jouer en montrant à ceux qui ont un puits comment faire des tests?

**M. Carisse :** Pour le moment, les agents de formation s'occuperont de ceux qui exploitent des installations de traitement, mais le ministère est sur le point de s'intéresser aux puits et aux systèmes septiques, aux systèmes décentralisés, ce dont il ne s'occupait pas par le passé. À l'avenir, nous devrons examiner les capacités de ce côté et voir quels sont les meilleurs moyens de travailler avec les collectivités pour veiller à ce que les puits et les citernes soient bien utilisés.

**Le sénateur Raine :** Quel pourcentage des Autochtones qui habitent dans les réserves ont des puits individuels au lieu de systèmes d'eau collectifs?

**Mr. Carisse:** I do not have the percentage with me; however, I could get that. We know through the national assessment that we targeted about 70,000 wells in those 607 communities, and we will sample a percentage. We know of at least those 70,000 wells within those communities, so there are quite a few.

**Senator Seidman:** My question concerns the water systems. You said that there are currently 766 water systems in First Nation communities across Canada, and of that number, 193 were identified as having significant deficiencies in 2006.

What type of deficiencies do you mean? My follow-up to that would be then whether you have a protocol for sampling and testing procedures, frequency, et cetera.

**Mr. Carisse:** With those 193 communities, which are down to 49 now for assessing risk, it is a multi-barrier approach. We assess the source water, operations and maintenance of the treatment plant, operator certification, reporting, monitoring and design of the treatment plant, and we give a score to that. That is how we came up with those that are a high risk.

To be clear, a high-risk system does not mean a problem exists with the system per se. It just means because of the deficiencies in all those five areas, the likelihood is high — it is a high risk — that they would be having issues with their water. When dealing with water, there is always a risk, but low risk would mean that no deficiencies or hardly any exist in the five categories. If a problem occurs with the source water, the other four should take over, and then you would not be having issues with your water. That is how we categorize high, medium and low risk.

What is your other question?

**Ms. Cram:** I talked about the annual assessment, and that is when the systems were looked at, and depending on what their problem was — it could have been source water, design, operations and maintenance, operator training and certification, reporting and record-keeping — some things were easy to fix. Operation and maintenance might be relatively easy to fix, or operator training and certification, the need to get a certified operator in place. Source water is a big problem to deal with. Sometimes we can find a reasonably effective or cheap solution. In other cases, we have had many years of struggling to find good source water. In fact, Kitigan Zibi Anishinabeg is a case in point of a source water having uranium. Therefore, it presents a challenge.

With some, solutions can be found quicker than others. When Ms. Wilson spoke about the remaining three communities of the 21 priority communities, they all have a very significant problem that will take some time to resolve.

**Ms. Gillis:** I wanted to respond to your question about testing and who does what. Guidelines are in place for Canadian drinking water quality. Health Canada's role and the role of the

**M. Carisse :** Je n'ai pas ce pourcentage sous les yeux, mais je pourrais le trouver. Dans le cadre de l'évaluation nationale, nous avons ciblé environ 70 000 puits dans 607 localités, et nous préleverons des échantillons dans un certain pourcentage d'entre eux. Nous sommes au courant de l'existence d'au moins 70 000 puits dans ces localités. Il y en a donc un bon nombre.

**Le sénateur Seidman :** Ma question porte sur les systèmes d'eau. Vous avez dit qu'il y a en actuellement 766 dans les localités des Premières nations aux quatre coins du Canada. En 2006, on a relevé des lacunes importantes dans 193 d'entre eux.

De quel genre de lacune s'agit-il? Je voudrais demander ensuite si vous avez un protocole d'échantillonnage et de tests, quelle est la fréquence, et le reste.

**M. Carisse :** Dans ces 193 collectivités, dont il ne reste plus que 49 à risque, on applique une approche multibarrière. Nous examinons la source d'eau, l'exploitation et l'entretien de l'usine de traitement, l'agrément de l'opérateur, les rapports, la surveillance et la conception des installations, et nous attribuons une note. C'est ainsi que nous avons désigné les systèmes à haut risque.

Soyons clairs. Ce n'est pas parce qu'on dit qu'un système présente un haut risque qu'il y a forcément un problème. Cela veut dire simplement que, à cause des lacunes relevées dans ces cinq domaines, la probabilité est forte, le risque est élevé qu'il y ait des problèmes d'eau. Lorsqu'il s'agit de l'eau, il y a toujours un risque. Dire que le risque est faible, c'est dire qu'il n'y a aucune lacune ou presque dans ces cinq domaines. Si la source d'eau présente un problème, les quatre autres éléments jouent, et il n'y a pas de problèmes d'eau. C'est ainsi que nous disons que le risque est élevé, moyen ou faible.

Quelle est votre autre question?

**Mme Cram :** J'ai parlé de l'évaluation annuelle. C'est à ce moment que les systèmes ont été examinés et, selon la nature du problème — ce peut être la source d'eau, la conception, l'exploitation et l'entretien, la formation et l'agrément des opérateurs, les rapports et la tenue des dossiers —, la solution peut être facile. Les problèmes d'exploitation et d'entretien peuvent être relativement faciles à régler. Même chose pour la formation et l'agrément des opérateurs, la nécessité d'engager un opérateur agréé. S'il s'agit de la source d'eau, c'est un gros problème. Il peut arriver que nous trouvions une solution relativement efficace ou bon marché. Dans d'autres cas, il peut falloir des années avant de trouver une bonne source d'eau. En fait, le cas de Kitigan Zibi Anishinabeg est un bon exemple : la source d'eau est contaminée à l'uranium. Il y a donc une difficulté à surmonter.

Dans certains cas, les solutions se trouvent plus rapidement que dans d'autres. Mme Wilson a parlé des trois collectivités restantes, sur les 21 qui étaient prioritaires. Elles ont toutes un problème très important qu'il faudra mettre un certain temps à résoudre.

**Mme Gillis :** Je voudrais répondre à votre question sur les tests et les rôles de chacun. Il existe des lignes directrices qui régissent la qualité de l'eau potable au Canada. Le rôle de Santé Canada et



drinking water monitors, the testing people and the environmental health officers is to test the water for bacteriological, chemical and other parameters, to ensure that the water of the system, after it has been treated and at the tap, meets those standards.

We have fairly strict guidelines on how you treat what you are testing for. It tests for a significant number — I think it is over 50 — different parameters every single time the testing is done. Health Canada is responsible for that. When problems are being identified, we can then advise chiefs and councils or others on what type of remediation is needed.

**Senator Seidman:** My question was about whether you had a protocol for the type and frequency of the sampling you do. You are saying that a rigid and strict protocol is in place, including for frequency.

**Ms. Gillis:** Yes.

**Senator Poirier:** You mentioned that today only three communities remain on the list. You also said that the department is continuing to work with the remaining priority communities to address the outstanding issues. What are the outstanding issues, and when do you anticipate that these outstanding issues will be dealt with so that you can move ahead?

**Ms. Wilson:** I will talk about the three communities, and maybe Mr. Carisse can talk about the other communities amongst the 48.

I mentioned Muskrat Dam Lake in Ontario. We have been working with them to complete the construction of a pipe and water system. That resulted in the community being connected to a pipe system. Recent results from Health Canada indicate the water treatment plant is capable of producing treated water within guidelines but presently requires significant operator involvement with the current treatment process. We still have some issues with the operator. We have agreed to fund a proposal to expand the role of the Safe Water Operations Program and have taken a number of other mitigation measures to ensure that Muskrat Dam Lake gets off the list of priority communities.

For Ontario, Shoal Lake No. 40, we are currently at the design phase. That is in approvals and in progress. I am not sure what else I can say. There has been a long history of issues in getting a treatment plant into Shoal Lake. Right now, certified oversight would result in a lower-risk ranking for the community. That has been offered to the First Nation, and we will continue to encourage the First Nation to take advantage of certified-oversight issues.

Kitigan Zibi Anishinabeg, a community with which I am quite familiar, as mentioned earlier, has a water source problem. However, this is one of the communities, announced under

celui des contrôleurs de la qualité de l'eau, des préposés aux tests et des agents d'hygiène du milieu est de vérifier l'eau en fonction de paramètres bactériologiques, chimiques et autres pour s'assurer que l'eau du système, après avoir été traitée et acheminée jusqu'au robinet répond aux normes.

Nous avons des lignes directrices assez strictes sur le traitement de l'eau testée. Chaque fois qu'un test est fait, ce sont de nombreux paramètres, plus d'une cinquantaine, je crois, qui sont pris en compte. Santé Canada se charge de ce travail. Lorsque des problèmes sont décelés, nous pouvons dire aux chefs, aux conseils ou à d'autres responsables ce qu'il faut faire pour remédier au problème.

**Le sénateur Seidman :** J'ai demandé si vous aviez un protocole qui établit le type et la fréquence des prélèvements. Vous dites qu'un protocole rigide et strict est en place, qui prévoit même la fréquence des tests.

**Mme Gillis :** Effectivement

**Le sénateur Poirier :** Vous avez dit qu'il ne reste plus maintenant que trois collectivités sur la liste, et vous avez ajouté que le ministère continuait de collaborer avec les collectivités prioritaires restantes pour résoudre les problèmes qui subsistent. Quels sont ces problèmes qui subsistent? Quand, selon vos prévisions, ces problèmes seront-ils réglés, de façon que vous puissiez aller de l'avant?

**Mme Wilson :** Je vais parler de ces trois collectivités, après quoi M. Carisse pourrait peut-être dire un mot des autres collectivités de ce groupe de 48.

J'ai signalé Muskrat Dam Lake, en Ontario. Nous travaillons avec cette collectivité pour achever l'aménagement de conduites et d'un système d'eau. Cela a permis de raccorder la collectivité à un réseau. Selon des résultats récents de Santé Canada, l'usine de traitement d'eau peut produire une eau qui respecte les lignes directrices, mais, pour l'instant, le processus de traitement exige une intervention lourde de l'opérateur. Nous avons toujours quelques problèmes avec l'opérateur. Nous avons accepté de financer une proposition visant à élargir le rôle du Programme des opérations de salubrité de l'eau, et nous avons pris un certain nombre d'autres mesures d'atténuation pour faire en sorte que la collectivité de Muskrat Dam Lake puisse être rayée de la liste des collectivités prioritaires.

En Ontario, avec la bande de Shoal Lake n° 40, nous sommes au stade de la conception. On en est à l'étape des approbations et les choses se mettent en route. Je ne sais pas trop quoi ajouter. Il y a eu une longue succession de problèmes à surmonter pour doter Shoal Lake d'une usine de traitement. En ce moment, une surveillance exercée par une personne qualifiée permettrait d'abaisser la cote de risque de la collectivité. Cela a été proposé à la Première nation, et nous continuerons de l'encourager à profiter de ce type de surveillance.

Kitigan Zibi Anishinabeg est une collectivité qui m'est tout à fait familière, comme je l'ai déjà dit. Son problème se trouve à la source d'approvisionnement en eau. Elle est toutefois au nombre

Canada's Economic Action Plan, that will get a new water system. That is under way and has been approved. Construction should start in May or June of this year.

**Senator Poirier:** Do you have a time frame for the first two communities that you mentioned?

**Ms. Wilson:** The first two depend very much on mitigating some of these issues. I think we are closer to removing Muskrat Dam Lake from the list of priority communities than anywhere. The other two might be a little longer. It is hard to say. With Kitigan Zibi Anishinabeg, by next year, we probably will not have the whole community covered. A number of well systems will continue to require bottled water to be delivered.

**Senator Poirier:** In your presentation, you talked about some desire among some First Nation organizations to become a pilot region for the development and implementation of the regulations. Has that been done? How many First Nations have become a pilot region? Where are they on that?

**Ms. Cram:** We do not have legislation passed yet, so it is early days to start working on regulations. However, I think it is fair to say that the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat has expressed an interest in considering what regulations would look like. It is still early days, but we are interested that they are interested.

**Senator Poirier:** Has any other region had any desire, or are you open to more than one region having a pilot?

**Ms. Cram:** It is not really that it would be a pilot per se. I mentioned regulations. The regulatory development would be done on a phased basis. The Atlantic region has expressed an interest to go first. We could do more than one. If another region in the country said that they would be interested in being one of the first movers on regulations once legislation was passed, we would be interested in moving with them as well.

**Senator Poirier:** What is the time frame that you anticipate to start that?

**Ms. Cram:** We are having preliminary conversations. The bill is in draft stage. It has not been introduced yet.

**The Deputy Chair:** Before we move on to the second round, I would mention that this committee meeting is timely if you read the *Ottawa Citizen* today about Grassy Narrows, Ontario, and the state of their water. It appears that the fish from the river still contain mercury. Could you comment on how the system will be improved so that this type of situation will not occur in the future? Would current testing of the water in Grassy Narrows have detected the mercury in the water? Were the residents not aware that eating fish from that water created a health risk?

des collectivités qui, en vertu du Plan d'action économique du Canada, obtiendront un nouveau système d'eau. Le processus est amorcé et il a été approuvé. La construction devrait débuter en mai ou juin prochain.

**Le sénateur Poirier :** Avez-vous des dates pour les deux premières collectivités dont vous avez parlé?

**Mme Wilson :** Dans les deux premiers cas, cela dépend dans une très grande mesure de l'atténuation de certains des problèmes. C'est la collectivité de Muskrat Dam Lake qui est le plus près d'être retirée de la liste des collectivités prioritaires. Il faudra peut-être peu plus de temps pour les deux autres. Difficile de dire. À Kitigan Zibi Anishinabeg, il est probable que, d'ici l'an prochain, toute la collectivité sera desservie. À cause d'un certain nombre de systèmes avec puits, il faudra continuer de distribuer de l'eau embouteillée.

**Le sénateur Poirier :** Dans votre exposé, vous avez signalé que certaines organisations des Premières nations souhaitaient devenir une région pilote pour l'élaboration et l'application du règlement. Cela a-t-il été fait? Combien de Premières nations sont devenues région pilote? Où en sont-elles?

**Mme Cram :** La loi n'est pas encore adoptée. Il est donc un peu tôt pour commencer à travailler au règlement. Toutefois, il me semble juste de dire que le Secrétariat de l'Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs a manifesté de l'intérêt. Il souhaite étudier ce que le règlement pourrait être. Il est encore tôt, mais nous sommes heureux que cet intérêt se manifeste.

**Le sénateur Poirier :** Une autre région souhaite-t-elle faire la même chose? Souhaitez-vous que plus d'une région ait un projet pilote?

**Mme Cram :** Ce n'est pas un projet pilote, à proprement parler. J'ai parlé de règlement. L'élaboration du règlement se ferait par étapes. La région de l'Atlantique semble souhaiter passer en premier. Cela pourrait toucher plus d'une région. Si une autre région veut être l'une des premières à appliquer le règlement, une fois la loi adoptée, nous ne demanderions pas mieux que de l'accompagner également.

**Le sénateur Poirier :** Vers quelle date prévoyez-vous commencer?

**Mme Cram :** Nous avons des entretiens préliminaires. Le projet de loi en est au stade de la rédaction. Il n'a pas encore été présenté.

**La vice-présidente :** Avant de passer au deuxième tour, je signale que cette séance du comité arrive à point nommé. L'*Ottawa Citizen* d'aujourd'hui publie un article sur Grassy Narrows, en Ontario, et l'état de l'eau dans ce secteur. Le poisson de la rivière contiendrait encore du mercure. Comment va-t-on améliorer le système pour éviter que ce genre de situation ne se reproduise à l'avenir? Des tests d'eau récents à Grassy Narrows ont-ils permis de déceler la présence de mercure dans l'eau? Les habitants de l'endroit ne savaient-ils pas que la consommation du poisson provenant de ces eaux présentait un risque pour la santé?

**Ms. Gillis:** I probably do not have all the detailed information. As we all know, Grassy Narrows has been an issue that has been occurring for many years. However, steps have been taken in education and in changing a number of different things. The latest information that we have had from research and investigation done and supported through Health Canada is that the standard that Canada has of six parts per million, I believe, in hair samples and other samples is definitely being met in Grassy Narrows. The people are not seen as being at an increased risk at all at this point in time because of all the education and other efforts that have occurred.

**The Deputy Chair:** Is that standard based on an adult or a child?

**Ms. Gillis:** I am sorry, but I cannot answer that.

**Senator Patterson:** I would like to follow up on the engineering assessment results. This committee has been examining this issue for some time. Would the department be willing to table with the committee a copy of the findings of the engineering assessment? It seems we are at an early stage now. Regional impact analyses are also being done. That would be important information. It would lead to a proposed investment plan. It would be helpful for us to have that information prior to the tabling of legislation, which is where I think we are headed.

Sometimes people think making legislation will fix a problem. I wish it were that easy. We need the analysis and the infrastructure to do so. That is my request. Would you be prepared to provide that information to the committee as it emerges from your work?

**Ms. Cram:** Mr. Carisse has mentioned that we are expecting the regional roll-ups and the national roll-up to be things that could be made public. We were not intending to make public every individual community's information. I do not know, senator, how they will come together. Could we give you one region and then another region? I would have to look into that and get back to you. When we have all the regional ones, we would be prepared to give them to you, as well as the national.

**Senator Patterson:** We do not need the all the details, but the findings would be useful.

I would now like to turn to what I am sure we all agree is important, namely, the capability to maintain systems. However great they are, we need people on the ground in the communities. Hopefully, we would not have to import people to maintain those systems.

You have described the progress in certifying operators to the first level to be at 64 per cent. I understand that some provincial legislation would require certification to provincial standards. If that is correct, how would you propose to have people certified to the provincial standards once they have the first level?

**Mr. Carisse:** As I explained earlier, with the Circuit Rider Training Program, the operators are trained on their own system. However, to be certified, they then have to pass their exams with

**Mme Gillis :** Je n'ai probablement pas tous les renseignements détaillés. Comme nous le savons tous, il y a des problèmes à Grassy Narrows depuis de longues années. Néanmoins, des mesures ont été prises sur le plan de l'information et différentes choses ont été modifiées. D'après les derniers renseignements livrés par les recherches et les enquêtes effectuées ou appuyées par Santé Canada, la norme canadienne, qui est de six parties par million, sauf erreur, est assurément respectée à Grassy Narrows, d'après les échantillons de cheveux et d'autres prélèvements. Les habitants de la région ne sont pas du tout exposés à un risque accru, étant donné toute l'information qui a été donnée et les efforts qui ont été déployés.

**La vice-présidente :** Cette norme vaut-elle pour les adultes ou pour les enfants?

**Mme Gillis :** Je suis désolée, mais je ne peux pas répondre.

**Le sénateur Patterson :** Je voudrais revenir sur les résultats de l'évaluation technique. Le comité étudie cette question depuis un certain temps. Le ministère serait-il disposé à déposer le texte des conclusions de l'évaluation technique? Il semble que nous soyons actuellement à un stade précoce. Les analyses de l'impact régional sont également en cours. Ce serait une information importante. Elle mènerait à une proposition de plan d'investissement. Il nous serait utile d'avoir cette information avant que le projet de loi ne soit déposé, ce qui va se produire, me semble-t-il.

Parfois, des gens pensent qu'une loi va suffire à régler un problème. Je voudrais que ce soit aussi facile. Pour le régler, nous avons besoin de l'analyse et de l'infrastructure. Voilà ce que je demande : seriez-vous disposés à fournir cette information au comité au fur et à mesure qu'elle se dégagera de votre travail?

**Mme Cram :** M. Carisse a dit que, selon nous, les synthèses régionales et la synthèse nationale seraient rendues publiques. Nous ne pensions pas publier l'information sur chacune des collectivités. Sénateur, j'ignore comment tout cela sera réuni. Pourrions-nous vous donner les résultats des régions les unes après les autres? Il faudrait que j'examine la question et que je communique avec vous. Lorsque nous aurons toutes les synthèses régionales, de même que la synthèse nationale, nous serions disposés à vous les remettre.

**Le sénateur Patterson :** Nous n'avons pas besoin de tous les détails, mais les conclusions nous seraient utiles.

Je voudrais maintenant aborder un point dont, je suis sûr, nous reconnaissons tous l'importance, la capacité d'entretenir les systèmes. Si bons les systèmes soient-ils, il nous faut des gens compétents sur le terrain, dans les collectivités. J'espère que nous n'aurons pas à faire venir de l'extérieur des gens pour les entretenir.

Vous avez situé à 64 p. 100 les progrès accomplis dans l'agrément des opérateurs au premier niveau. Je crois savoir que certaines lois provinciales exigent un agrément au niveau des normes provinciales. Si c'est exact, comment entendez faire passer les préposés du premier niveau à celui des normes provinciales?

**M. Carisse :** Comme je l'ai expliqué tout à l'heure, grâce au Programme de formation itinérante, les opérateurs reçoivent leur formation sur leur propre système. Pour obtenir leur agrément,



the provincial body. Therefore, they do become certified; 64 per cent of operators are certified to the provincial standard within their own province. We are working in tandem with the province to do that.

**Senator Patterson:** That answered my question; the 64 per cent is to provincial standards. What are the implications for the remaining 35 per cent of operators who are still not deemed to be compliant? What are the consequences of that, and how will you address that?

**Mr. Carisse:** Starting from the announcement made in March 2006 of the plan of action for drinking water, we ensured that every system would have at least certified oversight. Although right now some systems operators do not have their certification, they are being trained to get it. We have system oversight there where there is a certified person to oversee the system.

To be certified takes time, especially if you are a level 1, 2, 3 or 4. It is similar to an apprenticeship; you have to put time in, and it does take time. However, we are working toward that. If a situation occurs and we cannot leave a system without a certified operator, we do have the Safe Water Operations Program, where a third party who can operate the system will come in and start training operators again at the same time.

The goal is to see First Nations operators running the First Nations water and waste water treatment plants. That is what we would like to see at the end.

**Senator Patterson:** I have been involved in substantial amount of training over the years, and one thing that can undo all that good work is turnover. Are you concerned about that issue? Have you considered how to deal with it? We hope they stay there forever, but that is not always the case. Can you comment on that?

**Mr. Carisse:** Definitely it has been an issue. For a while, we were looking at close to a 25 per cent turnover of operators. We have been working with the Assembly of First Nations, AFN, also. They conducted a study with operators on how best to address this issue. Obviously, it could be salaries, but a multitude of other reasons exist; someone who becomes trained can leave the community to work as a treatment plant operator elsewhere. They are in demand.

It is an issue. Working with the AFN, hopefully we can address that and keep those First Nations operators within their communities.

**Senator Patterson:** I guess the answer would be to train more than you need.

**Mr. Carisse:** That is about it.

cependant, ils doivent ensuite réussir les examens de l'organisme provincial. Ils l'obtiennent; 64 p. 100 d'entre eux possèdent l'agrément selon les normes provinciales de leur province. Nous travaillons de concert avec chacune des provinces à cette fin.

**Le sénateur Patterson :** Voilà qui répond à ma question; les 64 p. 100 correspondent aux normes provinciales. Quelles sont les conséquences pour les 35 p. 100 restants des opérateurs qui ne sont pas considérés comme se conformant aux exigences? Quelles sont les conséquences? Comment vous attaquez-vous au problème?

**M. Carisse :** Depuis l'annonce, en mars 2006, du plan d'action pour l'eau potable, nous nous sommes assurés que tous les systèmes seraient au moins soumis à la surveillance d'un personnel agréé. S'il est vrai que certains opérateurs des systèmes n'ont pas leur agrément pour le moment, ils reçoivent une formation pour l'obtenir. Il y a une surveillance des systèmes assurée par un personnel agréé.

Il faut du temps pour obtenir l'agrément, surtout s'il s'agit des niveaux 1, 2, 3 ou 4. La démarche est semblable à celle de l'apprentissage; il faut y mettre du temps, et c'est long. Mais nous nous efforçons d'atteindre cet objectif. Si un problème surgit et si nous ne pouvons pas laisser un système sans la présence d'un opérateur agréé, nous avons le Programme des opérations de salubrité de l'eau qui permet de faire intervenir un tiers qui peut exploiter le système et commencer à former les opérateurs en même temps.

Le but visé, c'est que des opérateurs des Premières nations dirigent les services d'eau et les usines de traitement dans les collectivités des Premières nations. C'est ce que nous recherchons, au bout du compte.

**Le sénateur Patterson :** Je me suis beaucoup occupé de formation, au fil des ans, et je peux dire qu'un problème peut faire disparaître le fruit de tout le bon travail accompli : le roulement. Le problème vous inquiète-t-il? Avez-vous songé à des solutions? Nous espérons que les gens restent pour toujours, mais ce n'est pas toujours le cas. Qu'en pensez-vous?

**M. Carisse :** C'est un problème, bien sûr. Pendant un certain temps, le taux de roulement, chez les opérateurs, a été de 25 p. 100. Nous avons aussi travaillé de concert avec l'Assemblée des Premières Nations, l'APN. Elle a fait une étude avec les opérateurs pour trouver les meilleurs moyens de s'attaquer au problème. Bien entendu, ce peut être une question de salaire, mais il y a une multitude d'autres raisons. Quelqu'un qui acquiert la formation peut quitter la collectivité pour aller travailler ailleurs comme opérateur d'une usine de traitement. Ces travailleurs sont recherchés.

C'est un problème. J'espère que, en travaillant avec l'APN, nous pourrions nous y attaquer et garder les opérateurs membres des Premières nations dans leur collectivité.

**Le sénateur Patterson :** La solution consiste sans doute à former plus de personnel qu'il n'en faut.

**M. Carisse :** C'est à peu près cela.

**Senator Brazeau:** We talk about water being primarily a provincial matter; we talk about jurisdictional issues. Obviously INAC has its mandate and jurisdiction; the same applies for Health Canada.

Do you think that perhaps some of the problems or issues that transpired with drinking water occurred in part because of jurisdictional issues between Health Canada and INAC years ago?

**Ms. Cram:** I do not think it is because of issues between Health Canada and INAC. I think, rather, it is the fact — and we run into it in other issues besides water — that it is between the provinces and the federal government. Because of section 91.24 of the Constitution Act, 1867, where the federal government is responsible for Indians and lands reserved for Indians, it means that we have multiple levels of government dealing with issues.

As we know, reserves are spread out all across the country, and they are within provincial boundaries. We need to line up with provincial standards in many other fields, such as education. I was here yesterday talking about education. That makes it challenging from a federal-provincial perspective; however, I think the departments work closely together, in particular on this file.

**Ms. Gillis:** The roles are clearly defined as well. Health Canada's role is related to public health, water monitoring and testing, providing recommendations and working with the communities; INAC and others to try to improve and provide recommendations for the testing, along with public education and things of that nature. Our role is clearly defined, but we work closely together.

**Senator Brazeau:** I appreciate both responses. I do not doubt them today, but I think I would put a few more question marks if we go back to 2003 or 2004, for example. I do not think there might have been as much cohesion on this issue as there is today because of the greater highlighting of the issue.

I think you will appreciate where I am going with this. Yes, there is section 91.24, whereby the federal government has jurisdiction for Indians and lands reserved for Indians on-reserve. However, if we talk about the water issue, that is provincial jurisdiction. Some of these lands are federal Crown lands. The issue with unsafe drinking water is attributed to health issues.

In terms of responding with boil water advisories, for example, do you think that could have been attributed because of the jurisdictional issues between INAC and Health Canada at the time?

**Ms. Wilson:** Like anything, when it comes to federal departments working horizontally, it only gets better and improves along the way. I do not think any of us would be around on the file to know what the situation was then. However,

**Le sénateur Brazeau :** Nous disons que l'eau est avant tout une question de ressort provincial. Nous discutons de partage des compétences. Il est bien évident qu'AINC a son mandat et ses compétences. On peut dire la même chose de Santé Canada.

Êtes-vous d'avis que, peut-être, certains des problèmes, certaines des difficultés dans le dossier de l'eau potable sont attribuables en partie aux problèmes de partage des compétences entre Santé Canada et AINC il y a des années?

**Mme Cram :** Je ne crois pas qu'ils soient attribuables à des problèmes entre Santé Canada et AINC. Je croirais plutôt qu'ils tiennent aux problèmes entre les provinces et le gouvernement fédéral; et ces difficultés ne se limitent pas au dossier de l'eau. À cause de l'article 91.24 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui confie au gouvernement fédéral la responsabilité des Indiens et de leurs réserves, divers ordres de gouvernement interviennent.

Comme nous le savons, les réserves sont disséminées dans tout le territoire du Canada, et elles sont situées dans les limites des provinces. Nous devons nous conformer aux normes des provinces dans bien d'autres domaines, comme celui de l'éducation. J'étais ici même hier pour parler d'éducation. Cela complique la tâche, dans le contexte des relations fédérales-provinciales, mais j'estime que les ministères collaborent étroitement, en particulier dans le dossier de l'eau.

**Mme Gillis :** De plus, les rôles sont clairement définis. Celui de Santé Canada concerne la santé publique, le contrôle de l'eau et les tests, la formulation de recommandations et la collaboration avec les collectivités; AINC et d'autres essaient d'apporter des améliorations et présentent des recommandations sur les tests à effectuer, ils se chargent de l'information du public et d'autres tâches de cette nature. Nos rôles sont clairement définis, mais nous entretenons une étroite collaboration.

**Le sénateur Brazeau :** Je vous remercie de ces deux réponses. Je n'entretiens aucun doute aujourd'hui, mais je crois que j'aurais plus de points d'interrogation si nous remontions jusqu'en 2003 ou 2004, par exemple. Je ne pense pas que, à ce moment-là, la cohésion était aussi forte qu'aujourd'hui dans ce dossier, parce qu'il a été placé sous les feux de la rampe.

Vous comprendrez où je veux en venir. Il est vrai que l'article 91.24 confie au gouvernement fédéral la compétence à l'égard des Indiens et de leurs terres dans les réserves. Toutefois, la question de l'eau relève des provinces. Certaines de ces terres sont des terres domaniales fédérales. On établit un lien entre le problème de l'eau insalubre et les problèmes de santé.

Quant aux réactions qui consistent à conseiller de faire bouillir l'eau, par exemple, pensez-vous que cela est attribuable aux problèmes de partage des compétences entre AINC et Santé Canada, à ce moment-là?

**Mme Wilson :** Comme en toute chose, lorsque des ministères collaborent d'égal à égal, les choses s'améliorent au fur et à mesure. Je ne crois pas qu'aucun d'entre nous ait été là au moment où cette situation s'est présentée. Mais, même au cours

even in the last few years, I have seen the coordination and collaboration increasing on a number of levels. I would think it is an ongoing improvement.

**Senator Brazeau:** If progress is being made, then we are on top of the issue. That is what I like to hear.

**The Deputy Chair:** I would like to ask a final question about the Grassy Narrows issue. I gather in that particular situation the big problem is the source water. Indian and Northern Affairs Canada is proposing legislation that covers drinking water, but the legislation would not necessarily cover where the water comes from. Do you see that as a problem?

As I understand it, some First Nations have indicated that this legislation alone will help in some instances. However, because it does not cover source water, it will not cover all situations — situations that are quite serious.

**Mr. Carisse:** The intent moving forward with the legislation is to cover water, waste water and the protection of sources of drinking water. We would like those regulations to go forward, if legislation is introduced and passed and developed in cooperation and partnership with communities.

The source water issue will be touchier because, as Senator Brazeau was saying, the province will become involved as well. You will have to get everyone at the table. However, we will look at that.

The intent with the water, if you have a situation where the source water is very poor, is to work in partnership. The national assessment will indicate for some communities what the best technology, use or serviceability is for that community; how best to address the issue of providing good, safe, clean drinking water; and how we can properly treat the waste water for that community. Hopefully those issues will be addressed with a national assessment.

**The Deputy Chair:** That would be through consultations and regulations as opposed to legislation; is that what you are saying?

**Mr. Carisse:** The legislation, since it would only be enabling, will only give us the capability to go forward and do regulations. It is in the regulations where we would get the nitty-gritty details on that.

**The Deputy Chair:** You are saying that the regulations will be able to cover these types of situations, is that correct?

**Mr. Carisse:** Yes.

**Senator Raine:** I would like to come back to the wells again. That is a huge amount wells, 70,000 across the country. Is an education program in place? Can anyone put a well in and not understand how it all works? How does one determine where to put a well on their property so that it is an optimal drinking source?

des dernières années, j'ai vu la coordination et la collaboration s'améliorer à un certain nombre de niveaux. Je serais portée à penser qu'il y a une amélioration constante.

**Le sénateur Brazeau :** S'il y a progrès, je crois que nous tenons le bon bout. Voilà ce qu'il me plaît d'entendre.

**La vice-présidente :** Je voudrais poser une dernière question sur le problème de Grassy Narrows. Je crois comprendre que, dans cette situation particulière, le grand problème est la source d'eau. Affaires indiennes et du Nord Canada propose une mesure législative qui porte sur l'eau potable, mais cette mesure ne s'appliquera pas forcément à l'endroit d'où l'eau provient. Est-ce qu'il y a là un problème?

D'après ce que je comprends, certaines Premières nations ont dit que cette loi à elle seule sera utile dans certains cas. Toutefois, comme elle ne porte pas sur la source d'eau, elle ne s'appliquera pas dans toutes les situations, dont certaines peuvent être très graves.

**M. Carisse :** La loi devrait porter sur l'eau, les eaux usées et la protection des sources d'eau potable. Nous voudrions que les règlements soient pris, si la loi est présentée et adoptée, et qu'ils soient élaborés avec la coopération des collectivités et en partenariat avec elles.

La question des sources d'eau sera plus délicate, car, comme le sénateur Brazeau l'a dit, la province sera également partie prenante. Il faudra réunir tout le monde. Nous allons étudier la question.

Ce que nous voulons faire, à propos de l'eau, s'il arrive que la source d'eau soit de très piètre qualité, c'est de travailler en partenariat. L'évaluation nationale indiquera, pour certaines collectivités, quelle est la meilleure technologie, la meilleure utilisation, la meilleure façon de les desservir. Elle dira quelle est la meilleure façon d'aborder le problème de l'approvisionnement en bonne eau potable salubre, comment nous pouvons traiter correctement les eaux usées de la collectivité. Nous espérons que ces questions seront abordées dans une évaluation nationale.

**La vice-présidente :** On agirait au moyen de consultations et par voie réglementaire plutôt que législative, c'est bien ce que vous dites?

**M. Carisse :** La loi, étant donné qu'il s'agirait seulement d'une loi habilitante, nous donnera seulement la capacité d'élaborer les règlements, où se trouveraient tous les petits détails.

**La vice-présidente :** Vous dites donc que les règlements pourront porter sur ce genre de situation? Est-ce exact?

**M. Carisse :** Oui.

**Le sénateur Raine :** Je voudrais revenir sur la question des puits. Il y en a un nombre énorme, soit 70 000 dans l'ensemble du Canada. Un programme d'information est-il en place? Quelqu'un peut-il forer un puits sans comprendre comment tout cela fonctionne? Comment savoir où forer un puits chez soi pour que ce puits soit une source optimale d'eau potable?



[Translation]

**Ms. Poulin:** There are 12,000 private wells in Aboriginal lands to supply with water 10 per cent of Aboriginal people. It is about the same figure we find for the rest of Canadians outside Aboriginal lands.

Private wells are not under the responsibility of Health Canada or the Department of Indian Affairs, even though we supervise them.

Right now, Health Canada is implementing a new policy under which we will do the sampling at the request of the owner of a well. It will be implemented within a few months, and that will bring a huge change. People who want their well checked for bacteriological contaminants will be able to request that.

More education material has also been developed and will be published at the same time, in a few months from now. This material explains how one should maintain a well, and protect it from contaminants, and it will give detailed explanations on the new sampling service which will be available to owners. This will also be announced on the radio.

[English]

**Senator Raine:** Will this process also analyze the location of the well and condemn wells if they are located in the wrong place?

[Translation]

**Ms. Poulin:** Not this policy in particular, but I understand the Department of Indian Affairs can take measures about this.

[English]

**Mr. Carisse:** Moving forward with the sampling under the national assessment, every single well in a community may not be tested. For example, in Kitigan Zibi Anishinabeg, if some of the wells still have uranium, then the problem is with the source water in the underground table. We will have to come up with solutions as to how best to address this.

The big difference is that in the past we were only looking at big treatment plants for water and waste water. This time we are changing our policies to be able to look at small, decentralized systems, which are wells and septic systems. Moving forward with regulations, we would ensure that they are properly commissioned and decommissioned. These are the steps that we have to take in this process.

Unfortunately, as with the experiences in the provinces, it will take time. We would love to see regulations in place sooner than later, but it will take time. We should be able to address those issues for wells for the larger treatment plants and decide what works best for each and every community in Canada. We will have that option now in front of us.

[Français]

**Mme Poulin :** Il y a 12 000 puits privés sur les terres autochtones pour servir environ 10 p. 100 de la population autochtone. C'est comparable au reste de la population au Canada ne se trouvant pas sur des terres autochtones; il s'agit environ du même pourcentage.

Les puits privés ne sont pas vraiment la responsabilité de Santé Canada ou du ministère des Affaires indiennes, quoi que nous en effectuions la surveillance.

À l'heure actuelle, Santé Canada est à mettre en œuvre une nouvelle politique visant à fournir l'échantillonnage de la surveillance à la demande de la personne possédant un puits. Ce sera fait d'ici quelques mois et ça apportera un gros changement. Les gens qui voudront voir testés leurs puits en rapport avec les contaminants bactériologiques pourront en faire la demande.

Davantage de matériel d'éducation a également été développé et sera publié en même temps, dans quelques mois. Ce sont des documents qui expliquent comment entretenir son puits, comment le protéger de la contamination et qui expliquera en détails comment le nouveau service d'échantillonnage sera disponible à la demande du résident. Ce sera toutefois aussi mis de l'avant par des annonces radiophoniques.

[Traduction]

**Le sénateur Raine :** Le processus permettra-t-il également d'analyser l'endroit où les puits se trouvent et de les condamner s'ils ne sont pas situés au bon endroit?

[Français]

**Mme Poulin :** Pas cette politique en particulier, mais je crois que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien compte des mesures concernant cet aspect.

[Traduction]

**M. Carisse :** Dans l'échantillonnage prévu par l'évaluation nationale, il se peut qu'il n'y ait pas de tests dans tous les puits d'une localité. À Kitigan Zibi Anishinabeg, par exemple, si certains puits contiennent toujours de l'uranium, le problème se situe dans la nappe phréatique. Il nous faudra trouver les meilleures solutions afin de régler le problème.

La grande différence, c'est que, par le passé nous nous intéressions seulement aux grandes installations de traitement de l'eau et des eaux usées. Cette fois-ci, nous modifions la politique pour pouvoir examiner aussi les petits systèmes décentralisés, c'est-à-dire les puits et les systèmes septiques. Au moyen des règlements, nous veillerons à ce qu'ils soient mis en service ou hors service correctement.

Malheureusement, étant donné la façon dont les choses se passent avec les provinces, il faudra du temps. Nous voudrions bien que les règlements soient en place dès que possible, mais il faudra du temps. Nous devrions pouvoir nous attaquer aux problèmes des puits et des grandes installations de traitement et décider de ce qui convient le mieux à chacune des collectivités au Canada. Nous aurons désormais cette possibilité.

**Senator Brazeau:** It is nice to hear that the departments are working collaboratively together. Progress is being made, we all agree on that. I imagine it is hard to forecast, but obviously a plan of action is in place. Where will we be in two years?

**Ms. Cram:** In two years, we hope we would have the results of the engineering assessment. We would also have had the chance to develop an investment plan. In two years, the most recent extension of the First Nations Water and Wastewater Action Plan will be up for renewal. We would want to use the results of the engineering assessment and the investment plan to then look at the long-term water needs.

Also, we would hope by then that legislation would be introduced and that we would be in the process of developing regulations across the country. We would hope that we had reduced the percentages of high risk even further and that the three high-priority communities would have been addressed. We would hope to have an even higher percentage of operators certified. From an INAC perspective, that is what we would hope for in two years.

I will ask my colleague in Health Canada about her hopes.

**Ms. Gillis:** Most important, over these next two years we must maintain the degree of water quality testing and actually improve it where we need to and ensure that we are meeting all of the guidelines and the protocols in every place across Canada.,

For us, that is the key piece in Health Canada, to meet those guidelines, do our role in testing and working with INAC throughout this, and provide public health and safety advice on a regular basis. In two years, I would expect that we would be in even better shape with the testing and what we are doing for the advice that is being provided.

**Ms. Wilson:** I have a final comment on that issue. Over the years, I think we will also see increased transparency around this particular issue and additional information being made more public. For instance, we will soon be issuing our next report card on water, which will demonstrate progress on a number of indicators. We will see the indicators, be they the three priority communities or the 49 high-risk communities, the number of circuit riders trained, and so on. That will be made available to the public, along with the First Nations infrastructure investment plan, which will demonstrate precisely what water projects we are investing in over the next number of years.

**Senator Raine:** I am curious to know what percentage of the people working in the water testing and operating of the treatment plants are women.

**Le sénateur Brazeau :** Il est agréable d'apprendre que les ministères collaborent bien. Il y a des progrès, nous en convenons tous. J'imagine qu'il est difficile de faire des prévisions, mais il est évident qu'un plan d'action est en place. Où en serons-nous dans deux ans?

**Mme Cram :** Dans deux ans, nous espérons avoir les résultats de l'évaluation technique. Nous aurons pu également élaborer un plan d'investissement. Dans deux ans, il sera temps de prolonger de nouveau le plus récent du Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations. Nous voudrions nous servir des résultats de l'évaluation technique et du plan d'investissement pour examiner les besoins à long terme sur le plan de l'approvisionnement en eau.

Nous espérons aussi que, d'ici là, la loi sera présentée et que nous serons en train d'élaborer les règlements dans l'ensemble du Canada. Nous espérons que nous aurons aussi abaissé encore davantage les pourcentages de haut risque et que les problèmes des trois collectivités hautement prioritaires auront été réglés. Nous espérons qu'un pourcentage encore plus élevé des opérateurs seront agréés. Voilà où AINC espère en être dans deux ans.

Je vais demander à ma collègue de Santé Canada de dire ce qu'elle espère.

**Mme Gillis :** Le plus important, au cours des deux prochaines années, c'est que nous maintenions le niveau des tests de la qualité de l'eau et le relevions là où c'est nécessaire et que nous respections toutes les lignes directrices et tous les protocoles dans l'ensemble du Canada.

C'est l'élément essentiel pour Santé Canada, respecter les lignes directrices, remplir son rôle pour ce qui est des tests et travailler avec AINC sur toute la ligne et dispenser régulièrement des conseils en santé publique et en sécurité. Dans deux ans, j'espère que nous serons dans une position encore plus solide pour effectuer les tests et dispenser des conseils.

**Mme Wilson :** Une dernière observation à ce sujet. Je crois que, au fil des ans, il y aura aussi plus de transparence dans ce dossier et qu'une information plus abondante sera rendue publique. Par exemple, nous publierons bientôt notre prochain bulletin sur l'état de l'eau, et il révélera que des progrès ont été accomplis sur un certain nombre d'indicateurs. Nous verrons les indicateurs, qu'il s'agisse des trois collectivités prioritaires ou des 49 collectivités à haut risque, du nombre de personnes qui ont reçu la formation itinérante, et tout le reste. Tout cela sera communiqué au public, ainsi que le plan d'investissement dans les infrastructures des Premières nations. Il montrera avec précision dans quels projets d'approvisionnement en eau nous investirons au cours des prochaines années.

**Le sénateur Raine :** Je voudrais savoir, parmi les préposés aux tests d'eau et à l'exploitation des usines de traitement, quel pourcentage les femmes représentent.

[Translation]

**Ms. Poulin:** Health Canada has about 550 or more controllers of the quality of drinking water. They check tap water. All communities have access to qualified personnel to check their drinking water.

**Ms. Cram:** How many are women?

**Ms. Poulin:** That question was never asked.

[English]

**Ms. Wilson:** It is an excellent question, though. Since you want to know, we should ask and let you know. We should also think about that in terms of recruitment, retention and those types of issues.

**Senator Raine:** I asked that question because, in many cases, it is the women in the house who are intimately connected with the health of their families. If they do not feel comfortable drinking the tap water, they give their kids pop. We all know where that leads. It is important that clean, safe drinking water is available and that they are confident in the water. If you had women involved in the testing and the operation of the systems, a network exists there and that might help.

**Ms. Wilson:** There might be a net gain to that. In First Nation communities women are considered the water keepers, per se. They have a direct responsibility for water. That connection exists. It is a good point.

**Senator Patterson:** Today, I received a publication called *A Legal Guide to Aboriginal Drinking Water: A Prairie Province Perspective*. It was sponsored by the Alberta Law Foundation, the Walter and Duncan Gordon Foundation and the Tomorrow Foundation, and it seems to have quite a lot of information about issues we have discussed tonight. Are you aware of this publication, and are you working with these authors? At a glance, they seem to have prepared useful information. It looks as though it is targeted to making the legal issues understandable to laypeople. Are you familiar with that?

**Ms. Cram:** Unfortunately we are not, but we would be interested in it. I will write down the title and authors, and we could look into it.

**Senator Patterson:** *A Legal Guide to Aboriginal Drinking Water: A Prairie Province Perspective* by Linda F. Duncan and Marie-Ann Bowden, and they are experts in environmental law and Aboriginal law, I believe.

**Ms. Cram:** Thank you very much for that suggestion.

[Français]

**Mme Poulin :** Pour Santé Canada, concernant les contrôleurs de la qualité de l'eau potable — ceux qui font la surveillance de l'eau potable au robinet — on en compte environ 550, et même peut-être plus. Toutes les communautés ont accès à quelqu'un de qualifié pour effectuer la surveillance de leur eau potable.

**Mme Cram :** Combien sont des femmes?

**Mme Poulin :** On n'a jamais posé la question.

[Traduction]

**Mme Wilson :** C'est une excellente question, cependant. Puisque vous voulez savoir, nous devrions nous renseigner et vous communiquer l'information. Nous devrions également nous soucier de cette question sur les plans du recrutement, du maintien en emploi et sur d'autres plans semblables.

**Le sénateur Raine :** Si j'ai posé la question, c'est parce que, bien souvent, les femmes ont un rapport plus intime avec les questions de santé dans la famille. Si elles se méfient de l'eau du robinet, elles feront boire des boissons gazeuses aux enfants. Et nous savons quelles peuvent être les conséquences de ce choix. Il est important de pouvoir compter sur un approvisionnement en eau potable salubre et il est important qu'elles aient confiance dans la qualité de l'eau. S'il y avait des femmes qui réalisent les tests et exploitent les systèmes, il se créerait un réseau, et cela pourrait aider.

**Mme Wilson :** Effectivement, il pourrait y avoir un gain net. Dans les collectivités des Premières nations, les femmes sont considérées comme les gardiennes de l'eau. Elles ont une responsabilité directe à cet égard. Le lien existe. C'est un très bon point à faire ressortir.

**Le sénateur Patterson :** Aujourd'hui, j'ai reçu une publication, *A Legal Guide to Aboriginal Drinking Water : A Prairie Province Perspective*. Elle est parrainée par l'Alberta Law Foundation, la Walter and Duncan Gordon Foundation et la Tomorrow Foundation. Il semble s'y trouver beaucoup d'information sur les questions dont nous avons discuté ce soir. Connaissez-vous cette publication? Travaillez-vous avec ses auteurs? À première vue, ils ont préparé une information utile. On dirait que l'ouvrage vise à faciliter la compréhension des questions juridiques pour les profanes. Connaissez-vous cette publication?

**Mme Cram :** Malheureusement pas, mais elle nous intéresserait. Je vais prendre note du titre et du nom des auteurs. Nous pourrions consulter cet ouvrage.

**Le sénateur Patterson :** *A Legal Guide to Aboriginal Drinking Water : A Prairie Province Perspective*, par Linda F. Duncan et Marie-Ann Bowden. Elles sont des spécialistes du droit de l'environnement et du droit des Autochtones, je crois.

**Mme Cram :** Merci beaucoup de cette information.



**The Deputy Chair:** I would like to thank our witnesses this evening for their presentations and for answering all the questions from the senators. On behalf of all honourable senators, I commend you on the good job have you done. The meeting is now adjourned.

(The committee adjourned.)

**La vice-présidente :** Je remercie les témoins de ce soir, aussi bien pour leurs exposés que pour leurs réponses aux questions des sénateurs. Au nom de tous les sénateurs, je vous félicite de l'excellent travail que vous avez accompli. La séance est levée.

(La séance est levée.)



**Wednesday, April 14, 2010**

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Gina Wilson, Senior Assistant Deputy Minister, Regional Operations Sector;

Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships;

Karl Carisse, Senior Director, Strategic Initiatives Directorate, Community Infrastructure Branch, Education and Social Development Programs and Partnerships.

*Health Canada:*

Debra Gillis, Director, Primary Health Care Division, Primary Health Care and Public Health Directorate, First Nations and Inuit Health Branch;

Dominique Poulin, Manager, Drinking Water Program, Primary Health Care and Public Health Directorate, First Nations and Inuit Health Branch.

**Le mercredi 14 avril 2010**

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Gina Wilson, sous-ministre adjointe principale, Secteur des opérations régionales;

Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social;

Karl Carisse, directeur principal, Direction des initiatives stratégiques, Direction générale des infrastructures communautaires, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social.

*Santé Canada :*

Debra Gillis, directrice, Division des soins de santé primaires, Direction des soins de santé primaires et de la santé publique, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits;

Dominique Poulin, gestionnaire du programme de l'eau potable, Direction des soins de santé primaires et de la santé publique, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Tuesday, March 30, 2010**

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Michel Roy, Senior Assistant Deputy Minister, Treaties and  
Aboriginal Government;  
Stephen Gagnon, Director General, Implementation.

**Tuesday, April 13, 2010**

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social  
Development Programs and Partnerships;  
Sheilagh Murphy, Acting Director General, Operations and  
Planning Support Branch;  
Claudette Russell, Director, Strategic Policy and Planning  
Directorate.

*(Continued on previous page)*

#### TÉMOINS

**Le mardi 30 mars 2010**

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Michel Roy, sous-ministre adjoint principal, Traités et  
gouvernement autochtone;  
Stephen Gagnon, directeur général, Mise en œuvre.

**Le mardi 13 avril 2010**

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats  
en matière d'éducation et de développement social;  
Sheilagh Murphy, directrice générale intérimaire, Direction générale  
du soutien aux opérations et à la planification;  
Claudette Russell, directrice, Direction de la planification et de la  
politique stratégique.

*(Suite à la page précédente)*



CAL  
7630  
A16

Gouvernement  
Publication



Third Session  
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la  
quarantième législature, 2010

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Aboriginal Peoples

# Peuples autochtones

*Chair:*

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

*Président :*

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Tuesday, April 20, 2010 (in camera)  
Wednesday, April 21, 2010

Le mardi 20 avril 2010 (à huis clos)  
Le mercredi 21 avril 2010



Issue No. 4

Fascicule n° 4

### Seventh and eighth meetings on:

The federal government's  
constitutional, treaty, political  
and legal responsibilities  
to First Nations, Inuit and Metis peoples  
and other matters generally relating  
to the Aboriginal Peoples of Canada  
(Issues concerning First Nations Education)

### Septième et huitième réunions concernant :

Les responsabilités constitutionnelles,  
conventionnelles, politiques et juridiques  
du gouvernement fédéral à l'égard  
des Premières nations, des Inuits et des Métis  
et d'autres questions générales relatives  
aux peuples autochtones du Canada  
(Questions concernant l'éducation des Premières nations)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Brazeau	Lovelace Nicholas
Campbell	Patterson
* Cowan	Poirier
(or Tardif)	Raine
Demers	Sibbeston
Hubley	Stewart Olsen
* LeBreton, P.C.	
(or Comeau)	

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Hubley replaced the Honourable Senator Peterson (*April 20, 2010*).

The Honourable Senator Sibbeston replaced the Honourable Senator Fairbairn, P.C. (*April 20, 2010*).

The Honourable Senator Peterson replaced the Honourable Senator Hubley (*April 19, 2010*).

The Honourable Senator Fairbairn, P.C., replaced the Honourable Senator Sibbeston (*April 15, 2010*).

The Honourable Senator Demers replaced the Honourable Senator Seidman (*April 15, 2010*).

The Honourable Senator St. Germain, P.C., replaced the Honourable Senator Lang (*April 15, 2010*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

*Vice-présidente* : L'honorable Lillian Eva Dyck

et

Les honorables sénateurs :

Brazeau	Lovelace Nicholas
Campbell	Patterson
* Cowan	Poirier
(ou Tardif)	Raine
Demers	Sibbeston
Hubley	Stewart Olsen
* LeBreton, C.P.	
(ou Comeau)	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Hubley a remplacé l'honorable sénateur Peterson (*le 20 avril 2010*).

L'honorable sénateur Sibbeston a remplacé l'honorable sénateur Fairbairn, C.P. (*le 20 avril 2010*).

L'honorable sénateur Peterson a remplacé l'honorable sénateur Hubley (*le 19 avril 2010*).

L'honorable sénateur Fairbairn, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Sibbeston (*le 15 avril 2010*).

L'honorable sénateur Demers a remplacé l'honorable sénateur Seidman (*le 15 avril 2010*).

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 15 avril 2010*).



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, April 20, 2010  
(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera, this day, at 9:31 a.m., in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brazeau, Campbell, Demers, Fairbairn, P.C., Lovelace Nicholas, Patterson, Peterson, Poirier, Raine, St. Germain, P.C. and Stewart Olsen (11).

*In attendance:* Tonina Simeone and Jodi Bruhn, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Métis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

In accordance with rule 92(2)(e), the committee considered a draft agenda.

It was moved that staff be permitted to remain in the room.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved that, under the committee's global order of reference, the study the following topic will be undertaken by the committee:

First Nations education figures prominently in the 2010 Speech from the Throne and is reflected in commitments made in the current federal budget. Specifically, the emphasis in both of these documents is on working with First Nations, territorial and provincial partners to "reform and strengthen" education in order to better support and to improve the education outcomes for First Nations learners. In a 2004 report, the Auditor General stated that the Department of Indian Affairs and Northern Development "needs to urgently define its own role and responsibilities and improve its operational performance and reporting of results." Possible disparities in comparable supports between First Nations and provincial education systems are also of concern. Whereas provincial education systems feature education legislation and detailed regulations, education ministries and school divisions, the vast majority of First Nations lack these supports.

In order to address some of these outstanding issues, Budget 2010 indicates that the "Government will work with First Nations groups and other willing partners to develop options, including new

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 20 avril 2010  
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 31, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Brazeau, Campbell, Demers, Fairbairn, C.P., Lovelace Nicholas, Patterson, Peterson, Poirier, Raine, St. Germain, C.P. et Stewart Olsen (11).

*Également présentes :* Tonina Simeone et Jodi Bruhn, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son étude des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour.

Il est proposé que le personnel soit autorisé à demeurer dans la salle.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé que, conformément à l'ordre de renvoi général du comité, l'étude du sujet suivant soit entreprise par le comité :

Le discours du Trône accorde une place importante à l'éducation des membres des Premières nations, et les engagements pris dans le budget fédéral actuel en témoignent. En particulier, les deux documents insistent sur la collaboration avec les Premières nations et les partenaires territoriaux et provinciaux en vue de « réformer et renforcer » le système d'éducation afin de mieux appuyer et améliorer les résultats scolaires des élèves des Premières nations. Dans un rapport publié en 2004, la vérificatrice générale déclare que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien « doit de toute urgence définir son rôle et ses responsabilités, améliorer son rendement opérationnel et mieux communiquer ses résultats ». Les disparités possibles dans les mesures comparables de soutien du système d'enseignement des Premières nations et ceux des provinces sont aussi un sujet d'inquiétude. Alors que les systèmes d'éducation des provinces comportent des lois et des règlements détaillés en matière d'éducation, des ministères de l'Éducation et des divisions scolaires, ces mesures de soutien sont absentes dans la grande majorité des Premières nations.

Afin de s'attaquer à certains de ces problèmes, le budget de 2010 indique que le « gouvernement, en collaboration avec des groupes des Premières nations et d'autres parties intéressées, élaborera des

legislation, to improve the governance framework and clarify accountability for First Nations elementary and secondary education.”

In light of the above, the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples is proposing to undertake a study examining possible strategies for reform concerning First Nations primary and secondary education with a view to improving educational outcomes. Among other things, the study would focus on the following:

- tripartite education agreements
- governance and delivery structures
- possible legislative frameworks.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 10:41 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, April 21, 2010  
(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:45 p.m., in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brazeau, Campbell, Dyck, Hubley, Lovelace Nicholas, Patterson, Poirier, Raine, St. Germain, P.C. and Stewart Olsen (10).

*In attendance:* Marion Ménard and Jodi Bruhn, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Métis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

*Canadian Council on Learning:*

Paul Cappon, President and Chief Executive Officer;  
Jarrett Laughlin, Senior Research Analyst and Team Lead.

Mr. Cappon made a statement and, together with Mr. Laughlin, responded to questions.

options, y compris de nouvelles dispositions législatives, en vue d'améliorer le cadre de gouvernance et de préciser la reddition de comptes en matière d'éducation primaire et secondaire dans les Premières nations ».

À la lumière de ce qui précède, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones propose d'entreprendre une étude sur les stratégies possibles de réforme de l'enseignement primaire et secondaire dans les Premières nations en vue d'améliorer les résultats scolaires. L'étude porterait notamment sur les sujets suivants :

- ententes tripartites sur l'éducation
- structures de gouvernance et de prestation des services
- cadres législatifs possibles

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 41, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 21 avril 2010  
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Brazeau, Campbell, Dyck, Hubley, Lovelace Nicholas, Patterson, Poirier, Raine, St. Germain, C.P. et Stewart Olsen (10).

*Également présentes :* Marion Ménard et Jodi Bruhn, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son étude des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Conseil canadien sur l'apprentissage :*

Paul Cappon, président-directeur général;  
Jarrett Laughlin, analyste principal à la recherche et chef d'équipe.

M. Cappon fait une déclaration, puis, avec M. Laughlin, répond aux questions.

The Honourable Senator Campbell moved:

That the following list of witnesses be approved:

- Statistics Canada
- Indian and Northern Affairs Canada
- Auditor General of Canada
- Michael Mendelson
- John Richards

The question being put on the motion, it was adopted.

At 8:36 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

*ATTEST:*

L'honorable sénateur Campbell propose :

Que la liste des témoins suivante soit approuvée :

- Statistique Canada
- Affaires indiennes et du Nord Canada
- Vérificatrice générale du Canada
- Michael Mendelson
- John Richards

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 20 h 36, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 21, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:45 p.m. to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: issues concerning First Nations Education).

**Senator Gerry St. Germain** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good evening. I would like to welcome all honourable senators, members of the public and all viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples either on CPAC or possibly on the web.

I am Senator St. Germain from British Columbia, and I have the honour and privilege of chairing this committee.

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types that touch on matters of concern to First Nations, Metis and Inuit.

The committee is undertaking a study of primary and secondary education of First Nations children living on-reserve. To gain some further knowledge of this issue, the committee has invited as a witness the Canadian Council on Learning, CCL, an independent non-profit corporation with a mission to inform Canadians about the state of lifelong learning in Canada.

Following its establishment in 2004, the CCL founded a knowledge centre on Aboriginal education. The centre consists of a consortium of Aboriginal learning and representative organizations, along with a steering committee. The centre provides a collaborative national forum that would support the development of effective solutions for the challenges faced by First Nations, Metis and Inuit learners.

Its work focuses on lifelong learning and seeks to include all aspects of development — spiritual, physical, social, emotional and cognitive — identified by Aboriginal world views. The centre also seeks to incorporate the unique perspective and diverse ways of knowing of Aboriginal learners. We look forward to hearing more about this interesting approach.

[*Translation*]

Before we hear from our witnesses, I would like to introduce the committee members who are here today.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 21 avril 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, pour examiner les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (sujet : questions concernant l'éducation des Premières nations).

**Le sénateur Gerry St. Germain** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonsoir. Je voudrais souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs, aux membres du public et à tous les téléspectateurs du pays qui écoutent ces délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur la chaîne CPAC ou peut-être sur Internet.

Je suis le sénateur St. Germain de la Colombie-Britannique. J'ai l'honneur et le privilège de diriger les travaux de ce comité.

Notre mandat est d'examiner les mesures législatives et les questions liées d'une façon générale aux peuples autochtones du Canada. Nous avons donc la possibilité d'examiner toutes sortes de sujets intéressant les Premières nations, les Métis et les Inuits.

Le comité entreprend une étude de l'enseignement primaire et secondaire que reçoivent les enfants des Premières nations dans les réserves. Pour mieux vous familiariser avec cette question, nous avons invité, comme témoins, des représentants du Conseil canadien sur l'apprentissage ou CCA, organisme indépendant sans but lucratif qui a pour mission de renseigner les Canadiens sur la situation de l'apprentissage continu au Canada.

Après sa création en 2004, le CCA a établi un Centre du savoir sur l'apprentissage chez les Autochtones, consortium d'organisations autochtones d'apprentissage et d'autres organismes représentatifs coiffé par un comité de direction. Le centre constitue un forum national de collaboration visant à appuyer la recherche de solutions efficaces aux difficultés que connaissent les apprenants parmi les Premières nations, les Métis et les Inuits.

Son travail, axé sur l'apprentissage continu, s'étend à tous les aspects du développement — spirituel, physique, social, émotif et cognitif — selon la perception autochtone du monde. Le centre cherche en outre à tenir compte de la perspective très particulière et des différents moyens d'apprentissage des apprenants autochtones. Nous avons hâte d'en savoir davantage sur cette approche intéressante.

[*Français*]

Avant d'entendre nos témoins, permettez-moi de vous présenter les membres du comité qui sont présents.

[English]

On my left is the deputy chair of the committee, Senator Dyck from Saskatchewan. Next to her is Senator Lovelace Nicholas from New Brunswick, Senator Hubley from Prince Edward Island, and Senator Campbell from British Columbia. On my right I have Senator Nancy Raine from British Columbia, Senator Patterson from Nunavut, Senator Stewart Olsen from New Brunswick, Senator Brazeau from Quebec and last but definitely not least, Senator Poirier from New Brunswick.

Members of the committee, please help me in welcoming our witnesses from the Canadian Council on Learning, Mr. Paul Cappon, President and Chief Executive Officer; and Mr. Jarrett Laughlin, Senior Research Analyst and Team Lead. Mr. Cappon, please proceed with your presentation, which will be followed by questions by senators if time permits, and I am sure it will. Hopefully that will meet with your timetable.

[Translation]

**Paul Cappon, President and Chief Executive Officer, Canadian Council on Learning:** I will make my presentation in English but, as usual, I am always ready to answer any questions in French.

My colleague, who has just been introduced to you, is our expert on all aspects of Aboriginal education.

[English]

My approach is a more generalist approach. Jarrett Laughlin is the real expert, and I will be relying on him of course to help answer your questions. As we have been requested to do, we will limit the presentation to 15 minutes, hoping that we will have a very robust exchange with you.

I will make three points in this presentation. The first is about the attainment level of Aboriginal education currently, and I know the focus here is on First Nations on-reserve, but we need to look a little more broadly as well. What is the record now? How well are we doing with respect to attainment? I am setting the record straight because it is not necessarily the way headlines would have us believe. I will get into that in a moment.

The second point is about how you know whether you are making progress in Aboriginal education and First Nations education. We will talk about how we monitor progress and what methods we think should be used in the future.

The third series of points will be around the issue of an act of First Nations education, if there is to be such an act. What would the recommendations be for implementing that act?

Those are the three dimensions I will be touching on briefly in this presentation.

[Traduction]

J'ai, à ma gauche, madame le sénateur Dyck de la Saskatchewan, qui est la vice-présidente du comité, ainsi que madame le sénateur Lovelace Nicholas du Nouveau-Brunswick, madame le sénateur Hubley de l'Île-du-Prince-Édouard et le sénateur Campbell de la Colombie-Britannique. Vous pouvez voir, à ma gauche, madame le sénateur Nancy Raine de la Colombie-Britannique, le sénateur Patterson du Nunavut, madame le sénateur Stewart Olsen du Nouveau-Brunswick, le sénateur Brazeau du Québec et madame le sénateur Poirier du Nouveau-Brunswick.

Membres du comité, je vous prie de vous joindre à moi pour souhaiter la bienvenue aux représentants du Conseil canadien sur l'apprentissage, M. Paul Cappon, président-directeur-général, et M. Jarrett Laughlin, analyste principal à la recherche et chef d'équipe. Monsieur Cappon, veuillez présenter votre exposé, qui sera suivi par une période de questions, si nous en avons le temps. J'espère bien que ce sera le cas. J'espère aussi que votre programme vous permettra de rester avec nous le temps nécessaire.

[Français]

**Paul Cappon, président-directeur général, Conseil canadien sur l'apprentissage :** Je ferai ma présentation en langue anglaise, mais comme d'habitude, je suis toujours prêt à répondre à toute question en français.

Mon collègue, que l'on vient de vous présenter, est l'expert concernant tous les aspects de l'éducation pour les Autochtones.

[Traduction]

Je suis moi-même un généraliste. Jarrett Laughlin est l'expert. Je compterais bien sûr sur lui pour m'aider à répondre à vos questions. Comme on nous l'a demandé, nous limiterons cet exposé à 15 minutes, en espérant avoir ensuite une bonne discussion avec vous.

J'aborderai trois points dans mon exposé. Le premier concerne le niveau actuel d'instruction des Autochtones. Je sais que vous vous intéressez surtout aux membres des Premières nations vivant dans les réserves, mais il importe d'aller un peu plus loin. Quelle est la situation actuelle? Où en sont les résultats scolaires des Autochtones? Je vais faire le point sur la situation parce qu'elle n'est pas nécessairement conforme à celle que nous présentent les médias. J'y reviendrai dans quelques instants.

Le second point concerne la façon de déterminer s'il y a ou non des progrès dans l'éducation des Autochtones et des Premières nations. Je parlerai des moyens que nous mettons en oeuvre pour suivre les progrès et des méthodes qu'il serait bon, à notre avis, d'utiliser à l'avenir.

Mon troisième point portera sur d'éventuelles mesures législatives ayant trait à l'éducation des Premières nations. Quelles sont les recommandations liées à la mise en oeuvre de telles mesures législatives?

Ce sont les trois dimensions que j'aborderai brièvement dans cet exposé.

First, then, what is the evidence on the current status of Aboriginal learning and then specifically First Nations learning? It is neither as bad as some headlines would have us believe nor so good as to be acceptable either to First Nations, Inuit and Metis communities or to the rest of Canada. I will give you some data that illustrates the balance as we see it between the good news and the bad news for First Nations learners and then talk about that in more detail.

We always like to start with the positive when we do our reporting out to Canadians. The main function of the Canadian Council on Learning is to monitor and tell Canadians transparently and independently how we are doing as opposed to how we would hope to be doing.

On the positive side, first, informal learning in Aboriginal communities is abundant, especially in First Nations communities. For example, First Nations youth who participate in extracurricular activities such as social clubs, sports, and music groups have grades equal to or above Canadian youth. That is important, because when we measure learning in the different communities in Canada through our annual Composite Learning Index, which is coming out for the fifth year on May 20, 2010, we measure not just learning in the classroom, not just formal education, but also informal learning. People learn a lot through volunteering, through sports, through participation in the community. First Nations youth do slightly better or at least as well as other youth in Canada.

Second, in First Nations communities, social relationships seem to be inherently nurtured, which becomes the cornerstone for intergenerational learning, and intergenerational learning is, for us, an important cell in the matrix of monitoring and reporting and understanding quantitatively the progressive Aboriginal learning.

The third positive development is that First Nations people living on-reserve show a strong sense of community involvement through activities such as volunteering, and we show in our Composite Learning Index that volunteering is a powerful driver of the conditions of learning in a community.

Now we look at how Aboriginal people are doing with respect to formal education. In 2006, 41 per cent of Aboriginal people had a post-secondary education certificate, diploma or degree. That is Aboriginal people in total, but for First Nations people living on-reserve, the highest post-secondary education attainment rates are for college, 14 per cent, and trades credentials, 13 per cent. However, it is also true that the attainment rate of Aboriginal Canadians in community colleges is the same as for non-Aboriginal Canadians, another piece of good news.

Premièrement, de quels renseignements disposons-nous sur la situation actuelle de l'éducation des Autochtones et, en particulier, des Premières nations? La situation n'est ni aussi mauvaise que le suggèrent certaines manchettes ni assez bonne pour être acceptable pour les Premières nations, les Inuits et les Métis ou pour le reste du Canada. Je vais vous présenter quelques données qui rétablissent l'équilibre entre le bon et le mauvais en ce qui concerne les apprenants des Premières nations. Ensuite, nous examinerons les détails.

Nous préférons toujours commencer par les aspects positifs lorsque nous présentons nos rapports aux Canadiens. La principale fonction du Conseil canadien sur l'apprentissage est de suivre la situation et de renseigner les Canadiens avec transparence et indépendance sur la situation réelle par rapport à ce que nous espérons réaliser.

Parmi les aspects positifs, il faut considérer en premier l'abondance de l'apprentissage informel, surtout dans les collectivités des Premières nations. Ainsi, les jeunes des Premières nations qui participent à des activités parascolaires — clubs sociaux, sports, groupes de musique — obtiennent des notes égales ou supérieures à celles de l'ensemble des jeunes du Canada. Cela est important car, lorsque nous mesurons chaque année l'apprentissage dans les différentes collectivités du pays à l'aide de notre indice composite de l'apprentissage, qui sera publié pour la cinquième année consécutive le 20 mai 2010, nous tenons compte non seulement de l'apprentissage en classe et de l'éducation institutionnelle, mais aussi de l'apprentissage informel. Les gens apprennent beaucoup en faisant du bénévolat, en pratiquant des sports et en participant à des activités communautaires. À ce chapitre, les jeunes des Premières nations ont des résultats légèrement supérieurs ou au moins égaux à ceux des autres jeunes du pays.

Deuxièmement, dans les collectivités des Premières nations, les relations sociales semblent être naturellement cultivées, devenant ainsi la pierre angulaire de l'apprentissage intergénérationnel. Pour nous, cette forme d'apprentissage constitue un important élément du suivi et de la compréhension quantitative des progrès de l'éducation des Autochtones.

Le troisième aspect positif, c'est que les membres des Premières nations qui vivent dans les réserves manifestent un grand esprit communautaire en participant à des activités telles que le bénévolat. Nous avons établi, dans le cadre de notre indice composite de l'apprentissage, que le bénévolat constitue un puissant moteur de l'apprentissage dans la collectivité.

Examinons maintenant les résultats des Autochtones au chapitre de l'éducation institutionnelle. En 2006, 41 p. 100 des Autochtones avaient un certificat ou un diplôme postsecondaire. Ce chiffre concerne l'ensemble des Autochtones, mais, en ce qui concerne les membres des Premières nations vivant dans les réserves, les taux de réussite les plus élevés au niveau postsecondaire s'élèvent à 14 p. 100 dans le cas des études collégiales et à 13 p. 100 dans le cas des écoles de métiers. Toutefois, il est également vrai que le taux de réussite des Autochtones dans les collèges communautaires est égal à celui des non-Autochtones, ce qui constitue un autre élément positif.



Furthermore, when First Nations people living on-reserve are able to attain a university degree, and they do get there, they are equally as likely to be employed as non-Aboriginal Canadians, if they get there.

Finally, on the positive side, First Nations people do appear to optimize their opportunities to learn about their culture and traditions. For example, First Nations children regularly participate in cultural ceremonies and gatherings. Four in ten First Nations youth interact with elders regularly each week, which is a key source of learning about culture and traditions; and half of First Nations take part in traditional activities such as hunting, fishing or trapping, which is a key source of what we call experiential learning. All of these things contribute to the learning conditions of a society.

Now we get to the systemic gaps that do persist between First Nations people and non-Aboriginal learners. First, and perhaps most important, non-Aboriginal youth in Canada are five times more likely to complete a high school diploma than First Nations youth who live on-reserve. Although it is true that the majority of Aboriginal students have aspirations to complete post-secondary education, only 41 per cent do so.

There is a huge gap in university attainment. Again, non-Aboriginal people are five times more likely to complete a university program than First Nations people living on-reserve. That is one dimension.

A second dimension is that, although quite a few First Nations people are pursuing distance learning, only 17 per cent of First Nations communities have access to broadband services, which we consider to be a key component of any 21st century education system, and in fact, in our Composite Learning Index, connectivity is one of the measures we use to assess the learning conditions of a particular community. Only 17 per cent have access in First Nations communities, and that compares with 64 per cent of non-First Nations cities and towns in Canada. There is an enormous gap there.

Apart from these education and learning indicators, there are what we consider to be persistent social and economic challenges — non-learning factors, if you like — that continue to undermine success in learning. For example, only one third of young First Nations children living on-reserve are read to daily, compared to two thirds of young Canadian children. This is not a fact to be sneezed at, because reading to young children is an enormous factor in their later acquisition of literacy and interest in school. It is almost as powerful as social class or income in terms of the impulse it can give to a young learner.

Almost one in five First Nations youth living on-reserve has a parent who was a student at a residential school, and that does have psychosocial implications in the environment;

De plus, lorsque des membres des Premières nations vivant dans les réserves obtiennent un diplôme universitaire, ils ont autant de chances d'avoir un emploi que les non-Autochtones dans la même situation.

Le dernier élément positif est que les membres des Premières nations semblent bien optimiser les occasions de se familiariser avec leur culture et leurs traditions. Par exemple, les enfants des Premières nations participent régulièrement à des cérémonies et des rencontres culturelles. Parmi les jeunes des Premières nations, quatre sur dix ont des contacts hebdomadaires réguliers avec les aînés. Ces contacts constituent une très importante source d'apprentissage de la culture et des traditions. De plus, la moitié des membres des Premières nations participent à des activités traditionnelles telles que la chasse, la pêche et le piégeage, sources essentielles de ce que nous appelons l'acquis expérientiel. Toutes ces choses contribuent aux conditions d'apprentissage d'une société.

J'en viens maintenant aux écarts systémiques qui persistent entre apprenants des Premières nations et apprenants non autochtones. Premièrement, et c'est probablement le facteur le plus important, les jeunes non autochtones du Canada sont cinq fois plus susceptibles d'obtenir un diplôme secondaire que les jeunes des Premières nations qui vivent dans les réserves. Même s'il est vrai que les étudiants autochtones espèrent en majorité faire des études postsecondaires complètes, seuls 41 p. 100 d'entre eux le font.

Il y a un énorme écart au chapitre des études universitaires. Encore une fois, les non-Autochtones sont cinq fois plus susceptibles de terminer un programme universitaire que les membres des Premières nations qui vivent dans les réserves. C'est un premier aspect.

Deuxièmement, même si beaucoup de membres des Premières nations pratiquent l'apprentissage à distance, seules 17 p. 100 des collectivités des Premières nations ont accès à des services de transmission à large bande, services qui constituent, pour nous, un élément essentiel de tout système d'éducation du XXI<sup>e</sup> siècle. En fait, dans notre indice composite de l'apprentissage, la connectivité est l'un des facteurs dont nous tenons compte pour évaluer les conditions d'apprentissage d'une collectivité particulière. Comme je viens de le dire, seules 17 p. 100 des collectivités des Premières nations ont accès à des services Internet à grande vitesse, par rapport à 64 p. 100 des grandes et petites collectivités non autochtones du Canada. Il existe donc un énorme écart à ce chapitre.

À part ces indicateurs de l'éducation et de l'apprentissage, il y a des difficultés sociales et économiques persistantes — ce sont les facteurs non liés à l'apprentissage — qui continuent à réduire les chances de réussite dans les études. Par exemple, seulement un tiers des jeunes enfants des réserves des Premières nations se font lire des histoires tous les jours, à comparer aux deux tiers des jeunes enfants canadiens. Ce fait a son importance : pour un jeune enfant, être exposé à la lecture joue un rôle considérable dans l'alphabétisation future et dans l'intérêt porté aux études. Ce facteur est presque aussi puissant que la classe sociale ou le revenu pour ce qui est de l'impulsion donnée à un jeune apprenant.

Parmi les membres des Premières nations vivant dans les réserves, un jeune sur cinq a un parent qui a été dans un pensionnat indien, ce qui a des répercussions psychosociales. De plus, 34 p. 100 de ces

and 34 per cent of First Nations youth on-reserve live with a single parent, which is about twice the proportion of non-Aboriginal youth. Again, that is an environmental factor that does bear on education and learning.

When we look at the Community Well-Being Index, which has a powerful impact on learning, of the top 100 communities in Canada, only one is a First Nations community, while 96 were in the bracket of the bottom 100 communities. That tells you that the overall community well-being is very low in comparison with non-Aboriginal communities.

That sets the record straight, as I put it, about how well we are doing now.

The next question is how do we measure and report progress on Aboriginal learning. More specifically, how do we do this without relying on a deficiency model, in other words, not beginning with the weaknesses but beginning with the strengths, and there are strengths evident in First Nations, Inuit and Metis communities.

We are constructing a framework of evaluation of learning progress in Aboriginal communities. We brought a couple of hard copies of this, one in English and one in French, and they can be downloaded from our website. The importance of this framework is that it relies equally on Western models of assessment of progress on the one hand, like graduation rates and the results of standardized testing in the classroom, and on the other hand an Aboriginal perspective on what constitutes success. We are combining and melding these two to create what we think is a more sophisticated, complex and realistic matrix that evaluates learning progress, which we think Canada should use to measure progress. Then, of course, we will work on the areas of weakness as well as acknowledging the areas of strength.

We think that the absence in the past of a comprehensive approach — what we are calling a holistic approach — of measuring Aboriginal learning is problematic because it can lead to information that is irrelevant to Aboriginal communities or that fails to inform effective social policy. Reporting only on the bad things, the deficiencies, does not necessarily lead to improvement. If you are to report numbers, you do that in any evaluation because you want to have an effect on policy, because you want to be able to do something about it; otherwise, the numbers are not very useful.

We need, then, a comprehensive framework for measuring Aboriginal learning that has not been available in the past. As I said, as part of our submission to this committee you have our 2009 report *The State of Aboriginal Learning in Canada: A Holistic Approach to Measuring Success*, which introduces this framework — an innovative, first-of-its-kind approach to measuring Aboriginal learning in Canada, and we will be happy to answer questions about that. In brief, it is based on the

jeunes appartiennent à une famille monoparentale, ce qui représente près du double de la proportion parmi les jeunes non autochtones. Encore une fois, c'est là un facteur environnemental qui influe sur l'éducation et l'apprentissage.

Si nous considérons l'indicateur du bien-être de la communauté, qui a une incidence considérable sur l'apprentissage, nous constatons que, parmi les 100 premières collectivités du Canada, on ne trouve qu'une seule collectivité des Premières nations, tandis que 96 de ces collectivités se retrouvent dans les 100 dernières du Canada. Cela revient à dire que le bien-être général de la communauté est très bas par rapport aux collectivités non autochtones.

Voilà où nous en sommes actuellement.

La question suivante est de mesurer les progrès réalisés au chapitre de l'éducation des Autochtones et d'en faire rapport. Plus particulièrement, comment peut-on le faire sans s'appuyer sur un modèle d'insuffisance, c'est-à-dire en commençant non par les faiblesses, mais par les points forts? Car il y a de toute évidence des points forts dans les collectivités des Premières nations comme dans les collectivités inuites et métisses.

Nous sommes en train d'établir un cadre d'évaluation des progrès de l'apprentissage dans les collectivités autochtones. Nous en avons apporté un exemplaire en anglais et un autre en français, mais il est possible de le télécharger sur notre site web. Ce cadre a ceci de particulier qu'il se fonde à la fois sur des modèles d'évaluation occidentaux, comme les taux d'obtention de diplômes et les résultats des examens normalisés administrés en classe, et sur une définition autochtone de la réussite. Nous essayons de fusionner les deux pour en arriver à une matrice complexe et réaliste qui permet, selon nous, d'évaluer les progrès de l'apprentissage et qu'à notre avis, le Canada devrait adopter. Bien entendu, nous travaillerons ensuite sur les faiblesses, tout en faisant valoir les points forts.

Nous croyons que l'absence antérieure d'une approche d'ensemble — que nous appelons approche holistique — pour mesurer l'éducation des Autochtones a créé des problèmes parce qu'elle peut aboutir à des renseignements qui ne s'appliquent pas aux collectivités autochtones ou qui n'aident pas à formuler une politique sociale efficace. La déclaration des faiblesses et des lacunes ne mène pas nécessairement à des améliorations. Si, dans le cadre d'une évaluation, on présente un rapport contenant des chiffres, on le fait pour influencer la politique. Autrement, les chiffres ne sont pas très utiles.

Nous avons donc besoin, pour mesurer l'apprentissage chez les Autochtones, d'un cadre général qui n'existait pas dans le passé. Comme je l'ai dit, l'un des éléments de la documentation que nous présentons au comité est notre rapport 2009 intitulé *État de l'apprentissage chez les Autochtones au Canada : Une approche holistique de l'évaluation de la réussite*, qui présente ce cadre. Il s'agit d'une approche novatrice qui sert pour la première fois à mesurer l'éducation des Autochtones au Canada. Nous serons

three holistic learning models that we developed in partnership with Aboriginal learning experts across Canada — that is, separately for First Nations, for Métis and for Inuit communities.

If and when a First Nations education act comes into beginning, CCL would be pleased, working with its partners in Aboriginal organizations and communities, with government and with civil society, to provide ongoing monitoring and public reporting on progress in Aboriginal learning on the understanding that it is a holistic framework and not just a narrow Western model.

The third and final point I want to make is what we would say if there were a First Nations education act. We do not have anything to say about the process by which such an act might be developed at this time. That is not really our area of expertise, nor do we have anything to say about issues of governance and financing, but the considerable experience we have in Aboriginal learning does lead to several conclusions and recommendations that touch on implementation, objectives and governance to some extent.

There are six recommendations we would make if there were to be such an approach.

First, you need clear objectives for each phase of education and learning covered by such an act and its implementation. These goals should be both long-term objectives and short-term benchmarks. For that to occur, you have to have indicators that are both established and agreed, and those indicators cannot just be inputs. It cannot be how much money we spend or how many people participate. They should be outcome-oriented or output-oriented. Are we accomplishing the goals or not? The goals should be set in advance, not after the fact. It is too easy to do it after the fact. If you do it after the fact, you often rely on the inputs — how much money you are spending and the process — rather than on what you are actually achieving with the investment of time, effort and money.

Second, there should be independent and ongoing assessment of the degree of achievement of the specified goals using the agreed indicators. It is not surprising that I would say that, because that is what CCL does. You have to agree on what the indicators are first, and then you have to ask somebody outside the system, as it were, to assess, in an ongoing way, whether you have achieved those goals, and if not, why not.

The third recommendation has to do with the indicators themselves, and it refers back to the point I made about a framework. The indicators used should represent an appropriate synthesis on the one hand of traditional Aboriginal perspectives on what constitutes success and on the other hand of conventional Western measures. We need to meld those together, the way we try to do at CCL, to provide something that represents transparency and honesty in reporting but at the same time is respectful of the values and perspectives of Aboriginal learners.

heureux de répondre aux questions à ce sujet. Très brièvement, le cadre se fonde sur les trois modèles d'apprentissage holistique que nous avons développés en partenariat avec des experts autochtones de tous les coins du Canada, représentant séparément les Premières nations, les Métis et les Inuits.

Si une loi sur l'éducation des Premières nations était adoptée, le CCA serait heureux de travailler de concert avec ses partenaires des organisations et des collectivités autochtones, de même qu'avec le gouvernement et la société civile, pour suivre les progrès de l'apprentissage chez les Autochtones et en faire rapport, étant entendu qu'il s'agit d'un cadre holistique et non d'un modèle occidental défini dans des limites étroites.

Mon troisième et dernier point concerne ce que nous aurions à dire en cas de dépôt d'une mesure législative sur l'éducation des Premières nations. En fait, nous n'avons rien à dire en ce moment au sujet du processus d'élaboration d'une telle mesure. Cela ne fait pas partie de notre domaine de compétence. Nous n'avons rien à dire non plus sur les questions de gouvernance et de financement, mais l'expérience considérable que nous avons acquise en matière d'éducation des Autochtones nous amène à présenter quelques conclusions et recommandations touchant la mise en oeuvre, les objectifs et, dans une certaine mesure, la gouvernance.

Nous aurions six recommandations à formuler si un projet de loi était envisagé.

Premièrement, vous avez besoin d'objectifs clairs liés à chacune des phases de l'éducation et de l'apprentissage qui seraient couvertes par la mesure législative et son application. Ces objectifs devraient comprendre des buts à long terme et des points de repère à court terme. À cette fin, il vous faudrait des indicateurs établis et acceptés, qui ne peuvent pas consister en simples intrants. Ils ne peuvent pas se limiter aux montants dépensés ou au nombre de participants. Les indicateurs devraient être axés sur les résultats. Atteignons-nous ou non les objectifs? Les objectifs doivent être définis d'avance, et non après coup. Il serait beaucoup trop facile de le faire en rétrospective. Dans ce cas, on se fonde trop souvent sur les intrants — montants dépensés et processus — plutôt que sur les réalisations concrètes obtenues grâce au temps, à l'effort et à l'argent investis.

Deuxièmement, il faudrait procéder à une évaluation indépendante et continue du degré de réalisation des objectifs définis à l'aide d'indicateurs convenus. Vous ne serez probablement pas surpris de m'entendre dire cela, puisque c'est justement ce que fait le CCA. Vous devez tout d'abord convenir des indicateurs, puis demander à un organisme extérieur au système d'évaluer en permanence le degré d'atteinte des objectifs et, si les objectifs ne sont pas atteints, d'en déterminer les raisons.

La troisième recommandation porte sur les indicateurs eux-mêmes. Elle est liée à ce que j'ai dit au sujet du cadre d'évaluation. Les indicateurs choisis devraient représenter à la fois les points de vue autochtones traditionnels sur la réussite et les mesures occidentales conventionnelles. Il est nécessaire de combiner les deux, comme nous essayons de le faire au CCA, pour aboutir à quelque chose qui assure la transparence et l'honnêteté des rapports tout en respectant les valeurs et les perspectives des apprenants autochtones.



The fourth recommendation has to do with being pan-Canadian. We need common learning outcomes or shared learning outcomes, which should be established nationally for every age and grade level. That means that for every major discipline — English, French, mathematics, science, citizenship education and so on — the expectation of student mastery of the area would be the same no matter what province or territory the student lives and studies in. The expectation should be the same. The outcome should be at the same level, not different.

The fifth recommendation is that expectations for student achievement in First Nation schools must be equivalent to those of provincial public schools. You cannot have two sets of standards for outcomes. The processes might be different, but you cannot dumb down the expectations in any way. We find that when expectations are set fairly high — the bar is set fairly high in education generally — you get better results than when you set low expectations.

The sixth and final recommendation is that although learning outcomes must be high — the expectation is high and shared right across the country at the same level — the curriculum that is designed to meet those high standards can and should vary on a regional basis in accordance with differing local conditions, local traditions and local cultures. There are many ways to skin a cat, many ways to arrive at an outcome at a high level in education.

This does not mean a national curriculum. It does not mean even a curriculum for First Nations people that is the same from coast to coast. It means the outcomes are the same, but how you achieve them would be different. The curriculum would be different in different parts of the country.

I have gone very quickly to try to get through some pretty complex points in 15 minutes, but I hope I have made them.

**The Chair:** You have, sir, and I want to thank you right off the top for your presentation.

I have a quick question. How is community well-being established?

**Mr. Cappon:** The Atkinson Foundation runs the Canadian Index of Wellbeing, which has a number of indicators to measure well-being. In fact, the measurement of community well-being is now internationally a tremendously important task. The Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, held a conference in South Korea last year, which I attended, on how to measure well-being. It was the biggest conference the OECD has ever held. The idea is that it is not just about gross domestic product, GDP, or income; it is about broader measurements of how people are, including disparities in income and social dimensions. It is a basket of indicators that measure how the well-being of a society or a particular community might be.

La quatrième recommandation traite de la nécessité de normes pancanadiennes. Nous avons besoin de résultats d'apprentissage communs ou partagés, qui devraient être établis à l'échelle nationale pour chaque âge et chaque année d'études. Autrement dit, pour chaque grande discipline — français, anglais, mathématiques, sciences, citoyenneté, et cetera —, le niveau à atteindre devrait être le même indépendamment de la province ou du territoire où l'étudiant vit et étudie. Les attentes devraient être les mêmes. Les résultats devraient se situer au même niveau et non à des niveaux différents.

Cinquièmement, nous recommandons que les attentes concernant les réalisations des étudiants des écoles des Premières nations soient équivalentes à celles des écoles publiques provinciales. Nous ne pouvons pas avoir deux ensembles de normes ayant trait aux résultats. Les processus peuvent être différents, mais cela ne doit réduire en rien les attentes. Nous avons pu constater que lorsque les attentes sont assez élevées, c'est-à-dire quand les normes de l'éducation sont généralement assez hautes, on obtient de meilleurs résultats que dans le cas contraire.

Notre sixième et dernière recommandation, c'est que même si les résultats de l'apprentissage doivent être élevés, même si les attentes sont également élevées et partagées partout dans le pays, le programme d'études conçu pour satisfaire à ces normes peut et doit varier d'une région à l'autre, en fonction des conditions, des traditions et des cultures locales. Il y a différents moyens de parvenir à de bons résultats en éducation.

Nous ne favorisons pas pour autant un programme d'études national. Nous ne favorisons même pas un programme d'études commun pour toutes les Premières nations du pays. Nous voulons simplement que les résultats soient les mêmes, avec des moyens différents. Les programmes d'études varieraient donc d'une région à l'autre du pays.

J'ai fait vraiment très vite pour passer en revue des questions assez complexes en 15 minutes, mais j'espère avoir suffisamment couvert le sujet.

**Le président :** Vous l'avez fait, monsieur. Je voudrais donc vous remercier tout de suite pour votre exposé.

J'ai une petite question à vous poser. De quelle façon mesurez-vous le bien-être de la communauté?

**M. Cappon :** La Fondation Atkinson calcule l'indice canadien de bien-être, qui se compose d'un certain nombre d'indicateurs du bien-être. En fait, la mesure du bien-être des collectivités constitue aujourd'hui une tâche extrêmement importante à l'échelle internationale. L'Organisation pour la coopération et le développement économiques, l'OCDE, a organisé l'année dernière une conférence en Corée du Sud, à laquelle j'ai assisté, sur les méthodes de mesure du bien-être. Ce fut la plus grande conférence que l'OCDE ait jamais organisée. L'idée est que le bien-être n'est pas simplement représenté par le produit intérieur brut ou le revenu. C'est un indicateur plus vaste de la situation des gens, y compris les divergences de revenu et les dimensions sociales. C'est un ensemble d'indicateurs qui mesurent le bien-être d'une société ou d'une collectivité particulière.

**The Chair:** There is only one First Nations community in the top 100?

**Mr. Cappon:** In the top 100, yes, which tells you something about the conditions.

**The Chair:** As a committee we had the privilege of travelling to the Navajo Nation a couple of years ago, and we were introduced to their educational system at Window Rock, which is their headquarters. They had a school with immersion in the Navajo language, and it was proving extremely successful. The cultural and linguistic component was attached to it. The parents of these children were also attending the school and learning the Navajo language, which they had failed to learn as children. It seemed to be creating something positive.

Has the CCL done any work in that area in regards to our First Nations in Canada?

**Mr. Cappon:** I will ask Mr. Laughlin in a moment if he wants to comment on whether there are studies on immersion in Aboriginal languages, but there are two more general points that I can make.

We have done a lot of work at CCL about the issue of immersion. It was more about French immersion, but whether immersion processes are effective and whether people are less likely to master their mother tongue if they go to immersion programs and what the results are in comparison with people not in an immersion program. We have published this for French immersion, and the evidence is that French immersion students do better, including in their mother tongue, than those who do not enter immersion programs.

You may know that French immersion is quite well known outside Canada, and it is a model that other countries ask me about all the time because it is considered to be so successful. There is no reason to assume that immersion in an Aboriginal language would detract in any way from people's mastery of English.

The second point is the parental involvement. The model for the future in public education has to be that schools need to be the hub of the community.

Aboriginal students are the exception to the rule in Canada in that it is a growing population of young people. We will find that unless adults can benefit as well from the schools, we will not get much support for public education or investment in public education as society grows older. The models working well around the world for use of the school are those models in which the parents learn as well. That hub provides an ongoing community learning service.

When parents are involved with students, as in the model you are talking about, it appears to be highly successful whether it is with Aboriginal people or in other societies.

**Le président :** Avez-vous bien dit qu'il n'y a qu'une seule collectivité des Premières nations dans les 100 premières du Canada?

**M. Cappon :** C'est bien cela. Cela nous donne une idée des conditions qui existent.

**Le président :** Le comité a eu la chance de rendre visite à la nation navaho, il y a près de deux ans, et de prendre connaissance de son système d'éducation à Window Rock, qui est le siège de la nation. Il y avait une école qui avait un programme d'immersion en langue navaho et qui avait d'excellents résultats. La composante culturelle et linguistique en faisait partie. Les parents des étudiants fréquentaient également l'école pour apprendre le navaho, qu'ils n'avaient pas pu apprendre dans leur enfance. Tout cela semblait créer une atmosphère positive.

Le CCA a-t-il fait du travail dans ce domaine en ce qui concerne les Premières nations du Canada?

**M. Cappon :** Je vais demander à M. Laughlin dans un instant de nous dire s'il y a des études sur l'immersion en langues autochtones, mais je voudrais d'abord aborder deux questions générales.

Le CCA s'est beaucoup intéressé à la question de l'immersion. C'était surtout dans le contexte de l'immersion en français, mais nous souhaitions déterminer si les processus d'immersion sont efficaces, si les gens risquent de moins bien maîtriser leur langue maternelle en s'inscrivant à des programmes d'immersion et quels sont leurs résultats par rapport à ceux des gens qui ne sont pas en immersion. Nous avons publié notre étude portant sur l'immersion en français. Elle a abouti à la conclusion que les étudiants des programmes d'immersion ont de meilleurs résultats que les autres, y compris dans leur langue maternelle.

Vous savez sans doute que l'immersion en français est très connue à l'étranger et constitue un modèle au sujet duquel d'autres pays se posent constamment des questions parce qu'il est considéré comme un grand succès. Rien ne nous permet de croire que l'immersion dans une langue autochtone peut entraver la maîtrise de l'anglais.

Votre second point concernait la participation des parents. En éducation publique, le modèle de l'avenir est celui de l'école comme centre de l'activité communautaire.

Au Canada, les étudiants autochtones constituent l'exception à la règle : la population autochtone rajeunit tandis que la population canadienne vieillit. Nous constaterons qu'à moins que les adultes ne profitent aussi des écoles, l'investissement dans l'éducation publique ne ralliera pas beaucoup d'appuis à mesure que la société avancera en âge. Les modèles qui marchent bien dans le monde sont ceux des écoles où les parents apprennent en même temps que les enfants. Ce centre d'activité dispense alors un service communautaire permanent d'apprentissage.

Lorsque les parents participent avec les étudiants, comme dans le modèle que vous avez mentionné, les résultats sont très bons aussi bien parmi les Autochtones que dans d'autres sociétés.

**Jarrett Laughlin, Senior Research Analyst and Team Lead, Canadian Council on Learning:** I will simply reiterate the two points Mr. Cappon made, but with respect to work with Aboriginal people.

Over the past five years, we have worked with the Nunavut Literacy Council to look at the importance of both bilingual and immersion programs in educational outcomes. We have been involved with an Inuit group in Nunavik, in Northern Quebec. We looked at a 15-year study on the importance of immersion programs in outcomes. Similar to what Mr. Cappon mentioned, they are finding that those Inuit children involved in immersion programs are seeing improved results in their literacy, and not only in their ancestral language but also in English or French, whichever is the second language in which they are working.

I also want to reiterate the importance of family and parents. When we set out to measure success in partnership with First Nations, Inuit and Metis communities across Canada, one approach is to ensure we have the right framework. Part of the holistic learning model is that Aboriginal communities, organizations and experts across Canada stressed the important role of language and culture in educational success as well as the important role of families, parents, elders and the community.

**Senator Hubley:** I think you began to touch on defining success. Your December 2009 report indicates a need for a comprehensive definition of what learning success means for Aboriginal people and a comparative need for a culturally appropriate means to measure success. How does CCL define success under these terms for Aboriginal learners, and how did you arrive at the definition?

**Mr. Cappon:** For the definition of success to be appropriate, it must resonate, not only with non-Aboriginal people but also with Aboriginal people. It must also be measurable; it cannot be vague notions, because then it is not transparent. We must have numbers. We like numbers at CCL; it cannot be all qualitative measures.

We lack a lot of data, particularly at the national level. The huge task is to build indicators that use the conventional Western model — like graduation rates and test scores — and indicators such as the intergenerational transmission of learning. We mentioned this a moment ago in looking at the Navajo case. This is important to First Nations people.

That is what we mean by a holistic model. It does not take into account only formal education in the classroom. We are the Canadian Council on Learning and not the Canadian council on education because a lot goes on outside the classroom that is important.

**Jarrett Laughlin, analyst principal à la recherche et chef d'équipe, Conseil canadien sur l'apprentissage :** Je vais simplement reprendre les deux points mentionnés par M. Cappon, mais dans le contexte de notre travail auprès des Autochtones.

Au cours des cinq dernières années, nous avons collaboré avec le Conseil de l'alphabétisation du Nunavut pour déterminer l'importance des programmes bilingues et des programmes d'immersion en fonction des résultats obtenus. Nous avons travaillé de concert avec un groupe inuit de Nunavik, dans le nord du Québec. Nous avons examiné une étude de 15 ans sur les résultats des programmes d'immersion. Comme dans le cas mentionné par M. Cappon, nous avons constaté que les enfants inuits inscrits à des programmes d'immersion ont de meilleurs résultats au chapitre de la littératie, non seulement dans leur langue ancestrale, mais aussi en anglais ou en français, quelle que soit la langue seconde étudiée.

Je voudrais moi aussi insister sur l'importance de la famille et des parents. Lorsque nous essayons de mesurer la réussite de concert avec les collectivités des Premières nations et les collectivités inuites et métisses du pays, il est important d'avoir le bon cadre. Dans le modèle d'apprentissage holistique, les collectivités, les organisations et les experts autochtones du Canada ont souligné l'importance de la langue et de la culture dans la réussite scolaire, de même que le rôle de la famille, des parents, des aînés et de la collectivité.

**Le sénateur Hubley :** Je crois que vous avez commencé à définir la réussite. Vous parlez, dans votre rapport de décembre 2009, de la nécessité d'une définition globale de la réussite en apprentissage dans le cas des Autochtones et d'un moyen culturellement adapté de mesurer cette réussite. Comment le CCA définit-il la réussite des apprenants autochtones dans ce contexte et comment a-t-il abouti à cette définition?

**M. Cappon :** Pour qu'une définition de la réussite soit adéquate, elle doit être acceptée aussi bien par les Autochtones que par les autres. Elle doit également être mesurable. Elle ne peut pas consister en vagues notions parce qu'elle ne serait alors pas transparente. Nous devons avoir des chiffres. Nous aimons les chiffres au CCA. La définition ne peut pas consister en mesures exclusivement qualitatives.

Il nous manque beaucoup de données, particulièrement au niveau national. C'est une tâche énorme de bâtir des indices combinant le modèle occidental conventionnel, comme les taux d'obtention de diplômes et les résultats d'examens, et des indicateurs tels que la transmission intergénérationnelle des connaissances. Nous en avons parlé il y a quelques instants dans le cas des Navahos. Cela est important pour les Premières nations.

C'est ce que nous entendons par un modèle holistique. Un tel modèle ne tient pas compte uniquement de l'éducation institutionnelle en classe. Nous sommes le Conseil canadien sur l'apprentissage et non le Conseil canadien de l'éducation. En effet, beaucoup de choses importantes se produisent hors de la salle de classe.



Interestingly enough, our model for holistic Aboriginal learning resonates a lot with other countries, especially those in full economic development but not as highly developed as Canada. Informal learning outside the classroom is also important in those societies. They understand what that means.

**Mr. Laughlin:** When we started to measure the state of Aboriginal learning, we started with the notion that we did not know what that was in 2007 because we had not asked the right questions. We had to take a step back in order to take a step forward.

Our step backwards was to ensure that we worked with Aboriginal learning experts, organizations, governments and communities to define success. We would not impose a definition. In the past 30 years much research has come from Aboriginal learning organizations, communities and governments to put forward notions of success. Our work was to bring that research and the right people together to redefine how success should be measured for First Nations, Inuit and Metis communities.

The result of the discussions in 2007 was the holistic lifelong learning models that Mr. Cappon mentioned. In many ways, the models look at learning not only in the classroom, but learning that occurs in the home, community, school, workplace and on the land. It was these notions of success that these experts, together with CCL, put forward as models to move forward.

**Senator Hubley:** You described how you put together the framework, and I can relate it to every child I know on Prince Edward Island. They have a formal learning program, but they also have an informal learning program that we call life.

The ultimate goal for education is to develop young people who will eventually be able to achieve all the success they would like to in the world in which they live. Is that the goal of the educational system for Aboriginal children?

**Mr. Cappon:** Do you mean is that the goal now?

**Senator Hubley:** Yes.

**Mr. Cappon:** The goal definitely should be preparation for life in the same way as for any non-Aboriginal child on Prince Edward Island. That is why we use this broader model. I mentioned during my presentation the example of reading to young children before school age. It is very important, as we know. However, most educational assessments do not take that into account.

We also developed this model for Aboriginal people because we did not have enough data to include some communities in Canada in our Composite Learning Index, which is another way to measure learning in a community. Our annual Composite Learning Index will come out in May of this year. We have a score quantifying the

Il est intéressant de noter que notre modèle d'apprentissage holistique autochtone est grandement apprécié dans d'autres pays, surtout ceux qui sont en plein essor économique, mais qui ne sont pas aussi développés que le Canada. L'apprentissage informel hors de la classe est également important dans ces sociétés. Elles comprennent bien ce dont nous parlons.

**M. Laughlin :** Lorsque nous avons commencé à examiner la situation de l'apprentissage parmi les Autochtones en 2007, nous sommes partis du principe que nous ne savions pas ce qu'il en était parce que nous n'avions pas posé les bonnes questions. Nous devions reculer d'un pas pour être en mesure d'avancer de nouveau.

Nous avons donc fait marche arrière pour travailler de concert avec les experts de l'apprentissage, les organisations, les gouvernements et les collectivités autochtones afin de définir la réussite. Nous ne voulions pas imposer une définition. Dans les 30 dernières années, les organisations d'apprentissage, les collectivités et les gouvernements autochtones ont fait beaucoup de recherche en vue de développer la notion de réussite. Notre travail a consisté à passer en revue cette recherche et à réunir les personnes qu'il fallait pour redéfinir la façon de mesurer la réussite dans les collectivités des Premières nations et les collectivités inuites et métisses.

Les discussions tenues en 2007 ont abouti aux modèles holistiques d'apprentissage continu que M. Cappon a mentionnés. De bien des façons, ces modèles tiennent compte de l'apprentissage en classe, mais aussi à la maison, dans la collectivité, à l'école, au travail et sur la terre. Ce sont ces notions de réussite que les experts, de concert avec le CCA, ont présenté comme modèles pour progresser.

**Le sénateur Hubley :** Vous avez décrit ce que vous avez fait pour définir ce cadre. Je crois pouvoir faire le lien avec chaque enfant que je connais dans l'Île-du-Prince-Édouard. Les enfants de ma province ont un programme d'enseignement institutionnel, mais ils ont aussi un programme d'apprentissage informel que nous appelons la vie.

Le but ultime de l'éducation est de former des jeunes qui réussiront plus tard à faire ce qu'ils veulent dans le monde où ils vivent. Est-ce également là le but du système d'enseignement des enfants autochtones?

**M. Cappon :** Parlez-vous du but actuel du système?

**Le sénateur Hubley :** Oui.

**M. Cappon :** Il n'y a pas de doute que le but devrait être de préparer les enfants à la vie, comme c'est le cas pour tous les enfants non autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard. Voilà pourquoi nous utilisons ce modèle général. J'ai mentionné dans mon exposé l'exemple de la lecture aux petits enfants d'âge préscolaire. Comme nous le savons, cette lecture est très importante. Pourtant, la plupart des systèmes d'évaluation de l'éducation n'en tiennent pas compte.

Nous avons également élaboré ce modèle pour les Autochtones parce que nous n'avions pas suffisamment de données pour inclure certaines collectivités du Canada dans notre indice composite de l'apprentissage, qui représente un autre moyen de mesurer l'apprentissage dans une collectivité. Notre indice annuel

learning conditions in each of 4,200 communities in Canada, but we do not have that for the North or for some Aboriginal communities. We did not have a way to express learning conditions. This is another way to do it for Aboriginal people in particular.

**Senator Lovelace Nicholas:** Have you any expert First Nations people on your federal initiative team?

**Mr. Laughlin:** All of our work from the outset has been done in partnership with First Nations, Inuit and Metis across the country. We identify the holistic learning models as being developed in partnership with First Nations, Inuit and Metis communities. We do not have any Aboriginal people working at our head office. However, as was mentioned at the beginning by the chair, this work was done in partnership with the Aboriginal Learning Knowledge Centre, created by the Canadian Council on Learning in 2005. It was co-led by two Aboriginal education leaders, Dr. Marie Battiste from the University of Saskatchewan and Dr. Vivian Ayoungman from the First Nations Adult & Higher Education Consortium in Alberta. They are strongly represented in all of this work, and they live and breathe it.

**Senator Lovelace Nicholas:** Did the federal government engage or consult its Aboriginal Learning Knowledge Centre in developing this program?

**Mr. Cappon:** No. We need to make a distinction between us and the federal government. We are not the federal government in any way. Our funding has come from the federal government, but we are independent, which is our strength, frankly. Had we been the federal government, it would have been more difficult for us to do this than it has been as an independent organization. You can appreciate that, perhaps.

At our December press conference when we talked about these models, the heads of five national Aboriginal organizations, including the heads of the Assembly of First Nations, the Metis national organization and the Inuit national organization, were there to support the work we do. It would be different if we were a government organization. It would be more difficult to accomplish that. We have built up trust levels by the processes that we put in place. We did not allow political considerations of any kind to get in the way of our work. Working in partnership does not mean that everyone has to agree on everything.

Building the Aboriginal Learning Knowledge Centre was quite a process, as you can appreciate, because there is only one, not three. That brought together people from First Nations, Inuit and Metis communities in a way that might not have been done before. They

paraîtra en mai de cette année. Nous avons des cotes quantifiant les conditions d'apprentissage de chacune des 4 200 collectivités du Canada, mais nous n'en avons pas pour le Nord et certaines collectivités autochtones. Nous ne disposons pas d'un moyen de définir les conditions d'apprentissage. C'est une autre façon de le faire dans le cas des Autochtones en particulier.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Aviez-vous des experts des Premières nations dans votre équipe?

**M. Laughlin :** Dès le départ, nous avons toujours travaillé en partenariat avec les Premières nations, les Inuits et les Métis du pays. Nous précisons que les modèles d'apprentissage holistique ont été élaborés de concert avec les collectivités des Premières nations et les collectivités inuites et métisses. Nous n'avons pas d'employés autochtones à notre siège social. Toutefois, comme le président l'a mentionné au début de la réunion, ce travail a été effectué en partenariat avec le Centre du savoir sur l'apprentissage chez les Autochtones, que le Conseil canadien sur l'apprentissage a créé en 2005. Il était dirigé par deux chefs de file autochtones de l'éducation, M<sup>me</sup> Marie Battiste, de l'Université de la Saskatchewan, et M<sup>me</sup> Vivian Ayoungman, du First Nations Adult & Higher Education Consortium de l'Alberta. Elles ont considérablement influencé ce travail auquel elles ont consacré énormément d'efforts et d'énergie.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Le gouvernement fédéral a-t-il eu des contacts ou a-t-il tenu des consultations avec le Centre du savoir sur l'apprentissage chez les Autochtones lors de l'élaboration de ce programme?

**M. Cappon :** Non. Il est important de faire la distinction entre notre Conseil et le gouvernement fédéral. Nous ne sommes absolument pas liés au gouvernement fédéral. Il est vrai qu'Ottawa nous finance, mais nous sommes indépendants. En toute franchise, cela fait notre force. Si nous avions fait partie du gouvernement fédéral, il aurait été bien plus difficile pour nous de faire ce travail que cela n'a été le cas lorsque nous avons agi à titre d'organisme indépendant. Vous pouvez peut-être vous en rendre compte.

Au cours de la conférence de presse que nous avons tenue en décembre pour parler de ces modèles, les chefs de cinq organisations nationales autochtones, y compris les chefs de l'Assemblée des Premières nations, du Ralliement national des Métis et de l'organisation nationale des Inuits, étaient là pour appuyer notre travail. La situation n'aurait pas été la même si nous avions fait partie du gouvernement. Cela aurait été plus difficile. Nous avons réussi à gagner la confiance des organisations autochtones grâce aux processus que nous avons mis en place. Nous n'avons jamais permis que des considérations politiques quelconques interviennent dans notre travail. Le travail en partenariat ne signifie pas pour autant que tout le monde s'entend sur tout.

L'établissement du Centre du savoir sur l'apprentissage chez les Autochtones n'a pas été une sinécure, comme vous pouvez l'imaginer, parce que c'est un seul centre et non trois. Il a donc fallu réunir des gens des collectivités des Premières nations et des

had quite a lot in common. We had three holistic learning models, one for each population, and a great deal was shared. That is why the knowledge centre was a shared endeavour.

**Senator Dyck:** Thank you for your presentation. I think the CCL has done some quite amazing work in data generation. The reports have been very useful, and I have consulted them on a number of occasions.

It seems that there are always difficulties in securing the numbers when trying to track students' success, in particular for the kindergarten to Grade 12, K-12, system. Could you recommend better ways to access the numbers of students in the K-12 system? How do we track them better so that we can measure success in the numerical way?

**Mr. Cappon:** I like that question because it leads me to say that people should not generate data and numbers for their own sake. They have to be generated for a purpose. Statistics Canada is one of the best statistical organizations in the world, but the people there are not experts in education and learning. They need to be told what to collect and why. When you collect data or information, it must be driven by a policy imperative. You must know why you are collecting it.

Earlier I talked about the methods for measuring progress. You first have to decide what the objectives are, then what your indicators are, and then you go to Statistics Canada and give them the indicators and the data that you want to collect. Canada has never done that, not only for Aboriginal learning but also for any education. We are the worst country in the OECD for national data on education. It is an embarrassment. It is not just for Aboriginal learning that we have that problem. We have not set national objectives, and if we do not do that, then we will be in the dark as to how well we are doing, because we will not be collecting the information that we need to determine where to go next.

**Senator Dyck:** I have a fascination with numbers, so I have looked at Statistics Canada and at your reports and at the gender differences in the various levels of educational attainment. Do you have any insight on the greater success of Aboriginal, First Nations and Inuit women achieving university degrees compared to Aboriginal, First Nations and Inuit men? I am talking about only those categories. The data on those entering trade schools show that they are mostly male First Nations and Aboriginal learners. What do you think underlies that?

**Mr. Cappon:** Were you asking about gender difference as well?

**Senator Dyck:** Yes.

**Mr. Cappon:** The gender difference is reflective of the general population. At the moment in Canada, only 39 per cent of graduates are men and 61 per cent are women. That runs across

collectivités inuites et métisses comme cela ne s'était jamais fait auparavant. Ces gens avaient beaucoup en commun. Nous avions trois modèles d'apprentissage holistique, un pour chaque population, mais il y avait beaucoup d'éléments communs. Voilà pourquoi le Centre du savoir constitue une initiative commune.

**Le sénateur Dyck :** Je vous remercie de votre exposé. Je crois que le CCA a fait un travail extraordinaire de génération de données. Les rapports ont été très utiles. Je les ai consultés à plusieurs occasions.

Il semble toujours y avoir des difficultés quand il faut obtenir des chiffres sur le succès des étudiants, en particulier entre la maternelle et la 12<sup>e</sup> année. Pouvez-vous recommander de meilleurs moyens de trouver des chiffres concernant les élèves de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année? Comment pouvons-nous mieux les suivre et mesurer leur succès d'une manière quantitative?

**M. Cappon :** J'aime bien votre question parce qu'elle me permet de dire que les gens ne devraient pas produire des données et des nombres pour le simple plaisir de le faire. Les données doivent servir à atteindre un but. Statistique Canada est l'un des meilleurs organismes de statistique du monde, mais ses employés ne sont pas des experts en éducation et en apprentissage. Il faut leur dire quelles données recueillir et pourquoi. Lorsqu'on collecte des données ou de l'information, on doit le faire en fonction d'un besoin stratégique. On doit savoir pourquoi ces données sont nécessaires.

J'ai parlé plus tôt des méthodes de mesure des progrès. On doit d'abord décider des objectifs à atteindre, puis déterminer les indicateurs à utiliser, puis aller expliquer à Statistique Canada les données à recueillir et les indicateurs à calculer. Le Canada n'a jamais procédé ainsi, ni dans le cas de l'éducation des Autochtones ni dans le cas de l'éducation en général. Nous sommes le pire pays de l'OCDE au chapitre des données nationales sur l'éducation. C'est vraiment embarrassant. Ce problème ne se limite pas à l'éducation des Autochtones. Nous n'avons pas défini des objectifs nationaux et, à défaut de le faire, nous ne saurons pas où nous en sommes parce que nous ne recueillerons pas l'information dont nous avons besoin pour déterminer l'étape suivante à aborder.

**Le sénateur Dyck :** Je suis fascinée par les chiffres. J'ai donc examiné les rapports de Statistique Canada et les vôtres ainsi que les écarts entre les sexes aux différents niveaux d'instruction. Connaissez-vous les raisons pour lesquelles, parmi les Autochtones, les Premières nations et les Inuits, les femmes réussissent mieux que les hommes à décrocher des diplômes universitaires? Je parle uniquement de ces catégories. Les données concernant les inscriptions dans les écoles de métiers montrent en outre que parmi les Autochtones et les Premières nations, les hommes sont d'assez loin les plus nombreux. À votre avis, quelles en sont les raisons?

**M. Cappon :** Votre question concerne-t-elle aussi les écarts entre les sexes?

**Le sénateur Dyck :** Oui.

**M. Cappon :** L'écart entre les sexes reflète en fait l'ensemble de la population. À l'heure actuelle, au Canada, 39 p. 100 des diplômés sont de sexe masculin et 61 p. 100, de sexe féminin. Ces



the board of all ethnicities in Canada. The other factor is that First Nations people do not tend to go to universities but go into the trades instead. The good side is that there is a huge market, and they can do very well in the trades. The impediments to going to university are likely at the crux of your question. Mr. Laughlin might want to comment on that issue.

**Mr. Laughlin:** In terms of the gender gaps, we see the same patterns in Aboriginal communities that we see in general society, whereby we have more Aboriginal women attending university than Aboriginal men. We see the same reverse pattern in the trades. Why that is, we have not yet looked at. Possible reasons could be the unique way the post-secondary education system is funded or the way it is distributed to Aboriginal communities.

We have not done much of that foundational work on the follow-up policy questions, which is where we hope to transition some of our work now. The majority of our work has been in laying those foundational tools and frameworks to ensure that we ask the right questions in measuring progress.

**Mr. Cappon:** In addition, one of our problems for Aboriginals and non-Aboriginals is the tendency to go into the trades after the completion of high school. In many countries, you can do a trade apprenticeship during high school. For males, who tend to drop out more, the relevance of education is often a problem because they do not see it. If we could develop trade certification or apprenticeship during high school like other countries have, we would have a much lower dropout rate. As well, the students could still go on to university if they chose to do so. In Norway, you can learn a trade in high school and still go on to university. We do not have anything like that in this country.

**Senator Dyck:** You talked about extracurricular activities, such as sports and social clubs. On the anecdotal side, I know a number of First Nation males that have achieved higher levels of education, and for them sports was a factor. In your studies, have you noticed any differences in the availability of sports arenas and sports activities at on-reserve schools?

**Mr. Cappon:** We have data for non-Aboriginal people because it is encompassed in our Composite Learning Index.

**Mr. Laughlin:** We have a large data gap for First Nations living on-reserve. Recent work from Statistics Canada for First Nations living off-reserve indicates very high participation rates in extracurricular activities outside the classroom, including sports, as Mr. Cappon mentioned in his opening remarks.

chiffres s'appliquent à toutes les ethnies du pays. Il y a aussi un autre facteur. Les membres des Premières nations ont davantage tendance à aller dans les écoles de métiers que dans les universités. L'avantage, c'est qu'il y a énormément de débouchés et qu'ils peuvent bien réussir dans les métiers. Vous vous intéressez sans doute aux obstacles à l'inscription à l'université. M. Laughlin pourra probablement vous en dire davantage à ce sujet.

**M. Laughlin :** Au chapitre des écarts entre les sexes, les schémas sont les mêmes dans les collectivités autochtones et l'ensemble de la société. Plus de femmes que d'hommes autochtones vont à l'université, et c'est l'inverse dans les métiers. Nous n'avons pas encore examiné les causes de ce phénomène. Parmi les raisons possibles, il y a le financement particulier du système d'éducation postsecondaire et la façon dont les fonds sont répartis dans les collectivités autochtones.

Nous ne sommes pas encore très avancés dans le travail de base lié aux questions de suivi. Nous espérons commencer dès maintenant à y consacrer plus d'efforts. L'essentiel du travail que nous avons fait jusqu'ici visait à définir les outils et les cadres de base pouvant nous permettre de poser les bonnes questions lorsque nous mesurons les progrès.

**M. Cappon :** Il y a en outre un problème qui se pose aussi bien pour les Autochtones que pour les non-Autochtones. C'est la tendance à s'orienter vers les métiers après la fin des études secondaires. Dans beaucoup de pays, l'apprentissage d'un métier commence au niveau secondaire. Or les hommes tendent à décrocher en plus grand nombre que les femmes parce qu'ils n'ont souvent pas l'impression que les études sont vraiment utiles. Si nous pouvions établir, au niveau secondaire, un système d'apprentissage ou de certification de la compétence professionnelle, comme l'ont fait d'autres pays, nous pourrions considérablement réduire le taux de décrochage. Cela n'empêcherait d'ailleurs pas les étudiants d'aller à l'université s'ils le souhaitent. En Norvège, on peut apprendre un métier à l'école secondaire, puis aller à l'université. Nous n'avons rien de semblable au Canada.

**Le sénateur Dyck :** Vous avez parlé d'activités parascolaires telles que les sports et la fréquentation des clubs de service social. Je connais quelques hommes des Premières nations qui ont fait des études supérieures et pour qui le sport a joué un rôle important. Avez-vous remarqué, dans vos études, des différences attribuables à la présence d'activités ou de centres sportifs dans les écoles des réserves?

**M. Cappon :** Nous avons des données portant sur les non-Autochtones parce que cela s'inscrit dans notre indice composite de l'apprentissage.

**M. Laughlin :** Nous avons d'importantes lacunes dans nos données concernant les membres des Premières nations vivant dans les réserves. De récents travaux de Statistique Canada sur les membres des Premières nations vivant hors réserve révèlent des taux de participation très élevés aux activités parascolaires, y compris les sports, comme M. Cappon l'a mentionné dans son exposé préliminaire.

One thing that complements on that side is the perspective that those opportunities or resources are not available for off-reserve First Nations, Inuit and Metis. In the off-reserve context, although they are displeased with the lack of availability, they are participating more or at equal rates to non-Aboriginal Canadians.

**Senator Raine:** I find this fascinating. A couple of questions occurred to me when you talked about language immersion. In reference to Nunavut, were you talking about children going to school in Inuktitut and then immersing in English or vice versa? If their mother tongue is Inuktitut and they go to school in grade 1 and have to speak English, I guess they are all in immersion.

**Mr. Laughlin:** The study I was referring to in Nunavik in Northern Quebec was through the Kativik School Board. It has an immersion program from kindergarten to Grade 3, all in Inuktitut. The children are immersed in Inuktitut from Grade 1 to Grade 3.

The long-term study that we are loosely partnered with has looked at the outcomes of those kids as they move from a fully immersed Inuktitut program into streams of English or French, at the same time comparing those kids who are not in the immersion program, who are in either an English or a French stream, and move on.

That study found that the children in the immersion program were doing equal to or better than the non-immersion students in their literacy levels in Inuktitut but also in English or French.

**Senator Raine:** I have a hard time grasping it because taking an immersion course means taking a course where I am immersed in a language that is not my own, and these are children who are extending their maternal language further into their primary schooling, which makes ultimate sense to me. Maybe we are not doing that in many First Nations across the country, perhaps because we do not have the teachers. I am not sure why. If the research is starting to show that it will not hold them back from moving easily into the mainstream language, then it would be much easier to continue their language if they went to school in it.

**Mr. Cappon:** Indeed, we are only beginning to have the evidence for Canada, but in Latin American countries, which have high Aboriginal populations, there is a lot of evidence showing that immersion in the ancestral language is helpful not just for that language but for Spanish mastery as well. The evidence is there.

As to why we have not done it more, one of the reasons is a shortage of teachers. The population increase of young people, especially in the North, is quite substantial, so keeping up with the demand is a challenge.

**Senator Raine:** If we say it is the shortage of teachers and we have people living in those communities who do not have jobs, then perhaps the teachers are right there and we just have not given them the skills they need to teach their children in the school.

Il faut tenir compte du fait que ces occasions ou ces ressources n'existent pas dans le cas des membres des Premières nations, des Inuits et des Métis qui vivent hors réserve. On constate cependant, dans leur cas, que même s'ils sont insatisfaits de l'absence de ces occasions ou ressources, ils participent aux activités parascolaires autant sinon plus que les non-Autochtones.

**Le sénateur Raine :** Je trouve cela fascinant. Quelques questions me sont venues à l'esprit quand vous avez parlé d'immersion linguistique. Dans le cas du Nunavut, parlez-vous d'enfants qui étudient en inuktitut, puis qui vont en immersion en anglais, ou bien est-ce l'inverse? Si leur langue maternelle est l'inuktitut et qu'ils doivent parler l'anglais en 1<sup>re</sup> année, je suppose qu'ils sont tous en immersion.

**M. Laughlin :** L'étude que j'ai mentionnée a été réalisée à Nunavik, dans le Nord du Québec, à la commission scolaire de Kativik. La commission a un programme d'immersion entièrement en inuktitut allant de la maternelle à la 3<sup>e</sup> année. Les enfants sont en immersion en inuktitut de la maternelle jusqu'à la 3<sup>e</sup> année.

L'étude à long terme à laquelle nous sommes plus ou moins associés a permis de suivre les résultats de ces enfants après leur passage d'un programme d'immersion entièrement en inuktitut au programme d'enseignement ordinaire en anglais ou en français, puis de comparer ces résultats à ceux des enfants qui ont suivi non le programme d'immersion, mais le programme d'enseignement ordinaire en anglais ou en français.

L'étude a établi que les enfants inscrits au programme d'immersion avaient des résultats équivalents sinon supérieurs à ceux des autres, sur le plan de la littératie tant en inuktitut qu'en anglais ou en français.

**Le sénateur Raine :** J'ai beaucoup de difficulté à saisir car, pour moi, suivre un programme d'immersion, c'est apprendre dans une langue qui n'est pas la sienne. Or ces enfants étudient dans leur langue maternelle à l'école primaire, ce que je trouve parfaitement sensé. Nous ne faisons peut-être pas cela dans beaucoup de collectivités des Premières nations du pays, sans doute par manque d'enseignants ou pour je ne sais quelle raison. Si les recherches tendent à prouver que les études dans la langue maternelle n'empêchent pas les enfants de passer facilement au programme d'enseignement ordinaire, il serait alors beaucoup plus facile pour eux de garder leur langue.

**M. Cappon :** Nous commençons à peine à réunir des données au Canada, mais en Amérique latine, où les populations autochtones sont nombreuses, les renseignements recueillis tendent à prouver que l'immersion dans la langue ancestrale est utile non seulement pour cette langue, mais aussi pour la maîtrise de l'espagnol. C'est ce que les données établissent.

Quant à savoir pourquoi nous ne l'avons pas fait davantage, l'une des raisons est la pénurie d'enseignants. L'augmentation de la population des jeunes, surtout dans le Nord, est assez importante. Il est donc difficile de répondre à la demande.

**Le sénateur Raine :** S'il y a une pénurie d'enseignants et que nous ayons dans ces collectivités des gens sans emploi, nous avons peut-être sur place des enseignants en herbe à qui il nous suffirait d'inculquer les compétences nécessaires pour enseigner aux enfants.

You said only a third of First Nations children are read to versus two thirds of non-Aboriginal children. Are they being told stories? Reading was not part of their culture, but storytelling and passing on their history and their culture through storytelling certainly was. Are you looking at storytelling on an equal basis to reading?

**Mr. Cappon:** No, I would say not; but you can correct me, Mr. Laughlin, if I am wrong. We are dealing with storytelling as another kind of indicator, another facet, another dimension of learning, but I am referring to the fact that we know from a lot of research in many countries that reading to children under five years old elicits a kind of response in favour of reading themselves later on and being more literate. That is not to ignore or deny the importance of storytelling, but that could be captured in another way.

**Mr. Laughlin:** Yes. In fact, as part of that framework, we just mentioned the indicator around reading, but there is an indicator on that framework around oral storytelling, which is captured unfortunately only for off-reserve Aboriginal people in Canada. We are finding rates of about 80 per cent for First Nations living off-reserve, meaning 80 per cent of the children are being told stories and communicating with family and elders in the community on a regular basis.

**Mr. Cappon:** That example illustrates what I was saying earlier. The more data we have, the richer the mix is. If we can have a conventional Western approach, which is reading to the children, and a First Nations approach, an Aboriginal approach, which is storytelling, we can measure both of those and put them in the mix. That is a richer way of describing learning results than if you had only one on its own or tried to capture everything within one indicator. That is why we are so keen on this framework, melding all these components together in a framework that really resonates with people but also tells a story accurately.

**Senator Campbell:** It truly has been fascinating. I have two questions. First, I have never thought about the idea of the school being the hub of the community. I guess that is because I am old, because it was always the hub of the community when I was growing up. When I thought about it, I realized that is because we did not have community centres or specialized places. You went to the school. When school ended, all of your activities centered around it, whether formal learning or sports. How do we go back to that, not only in the Aboriginal communities but overall? Have we lost it, or do you think it is possible to go back to that spot?

**Mr. Cappon:** I think it is possible to go back, but it takes a great deal of effort. In a sense, it might be easier on-reserve than off-reserve in non-Aboriginal communities, because in cities there are so many structural impediments to be negotiated with caretakers, with teachers' unions, with problems that are not insurmountable but make it difficult organizationally to have a school that is open 14 hours a day, which is what you really want. I stick to what I said earlier very emphatically, which is that if we do not do that,

Vous avez dit qu'un tiers seulement des enfants des Premières nations se font lire des histoires par rapport à deux tiers des enfants non autochtones. Si on ne leur lit pas des histoires, est-ce qu'on leur en raconte? La lecture ne faisait pas partie de leur culture, mais la narration et la transmission orale de l'histoire et de la culture en faisaient sûrement partie. Considérez-vous la narration comme un équivalent de la lecture?

**M. Cappon :** Non. Monsieur Laughlin, corrigez-moi si je me trompe. Nous considérons la narration comme un autre genre d'indicateur, une autre facette ou dimension de l'apprentissage. Ce que j'ai dit plus tôt, c'est que les recherches menées dans de nombreux pays ont montré que les enfants de moins de cinq ans à qui on fait la lecture tendent à lire eux-mêmes plus tard et à être plus instruits. Cela n'enlève rien à la valeur des contes et de la narration, que nous prenons en considération d'une autre manière.

**M. Laughlin :** Oui. En fait, nous venons de mentionner dans ce cadre l'indicateur relatif à la lecture, mais il y en a un autre lié à la narration, pour lequel les données ne sont malheureusement recueillies que pour les Autochtones vivant hors réserve. Dans ce cas, nous avons relevé des taux d'environ 80 p. 100. Autrement dit, 80 p. 100 des enfants entendent des histoires et communiquent verbalement avec la famille et les aînés de la collectivité sur une base régulière.

**M. Cappon :** Cet exemple illustre ce que j'ai dit tout à l'heure. Plus nous avons de données, plus le mélange est riche. Si nous pouvons combiner l'approche occidentale conventionnelle, qui consiste à lire aux enfants, et l'approche autochtone ou des Premières nations, qui consiste à leur raconter des histoires, nous pouvons mesurer les deux et en tenir compte conjointement. Nous avons alors la possibilité de donner une description plus riche des résultats de l'apprentissage que si nous n'avions qu'une seule approche ou si nous tentions de tout expliquer à l'aide d'un seul indicateur. Voilà pourquoi nous tenons tellement à ce cadre qui combine tous les éléments ayant une importance réelle pour les gens et qui permet de présenter une image exacte de la situation.

**Le sénateur Campbell :** Tout cela est vraiment fascinant. J'ai deux questions à poser. Premièrement, je n'ai jamais envisagé cette idée de l'école comme centre d'activité de la collectivité. Je suppose que c'est parce que je suis vieux. En réalité, l'école a toujours été le centre de l'activité communautaire. Je m'en suis rendu compte quand j'y ai pensé car nous n'avions pas alors des centres communautaires ou d'autres endroits spécialisés. On allait à l'école. À la fin des cours, toutes nos activités étaient centrées là, qu'il s'agisse d'études officielles ou de sport. Comment revenir à cette situation, non seulement dans les collectivités autochtones, mais partout ailleurs? Est-ce que cette tradition s'est perdue? Croyez-vous qu'il soit possible de la retrouver?

**M. Cappon :** Je crois qu'il est possible de la retrouver, mais il faudra beaucoup d'efforts. En un sens, cela pourrait être plus facile dans les réserves qu'hors réserve, dans les collectivités non autochtones, car il y a dans les villes énormément d'obstacles matériels qui doivent faire l'objet de négociations avec différents préposés, avec les syndicats d'enseignants, et cetera. Ces difficultés ne sont pas insurmontables, mais elles font qu'il est difficile, sur le plan de l'organisation, de maintenir une école ouverte 14 heures par



support for public education will drop in this country, and so will the quality, because, given the demographics, people do not have the same stake in it as when you had kids in school.

Most provinces in Canada do have models of schools that have become the hub of the community; they are community learning centres as well as places to dispense education for youth, which is what we are getting at here. The reason it will be easier for First Nations is because they already have that sort of sentiment anyway, the informal learning, and because they are not as mired in the old structures as the non-Aboriginal communities, so they might get this right or better than the other ones have.

For the non-Aboriginal communities, I insist that if we do not do this, we will be in trouble in public education.

**Mr. Laughlin:** I will give you an example of how we have applied these foundational tools, the holistic learning models, to look at this notion of learning communities. We worked in partnership with the Assembly of First Nations and our Aboriginal Learning Knowledge Centre and with three First Nations communities — one in Onion Lake, Saskatchewan; one in Nipissing First Nation in Ontario; and at the Council of Yukon First Nations in the Yukon Territory — applying these models as the framework in which we looked at learning in that broad way of the community approach. It not only attracted the teachers, the principals and the students, but it also brought the parents, the social workers, and the recreation program developers in that First Nation community to ask the following question: If this is what we are saying success is in learning, what are we doing in our community to promote that in each of these aspects of the learning model?

They did almost an asset-mapping exercise where they looked at their strengths and challenges in order to use that model, that tool, to develop a community plan for learning, which their board of directors for education then moved forward. It was a fantastic exercise and really brought home that notion of the school being the hub of the community.

**Senator Campbell:** With regards to education and Statistics Canada, is it possible that the lack of information is because education is provincial and so there are multiple jurisdictions going on, or is it because as citizens or as politicians we have not demanded the information we really need and are just prepared to sit back and take whatever is gathered? It disturbs me that we are at the bottom of the OECD for our statistics, because we have always been quite proud of Statistics Canada and thought that we were at the cutting edge.

jour, comme on pourrait le souhaiter. J'insiste beaucoup sur ce que j'ai dit plus tôt : si nous ne le faisons pas, l'appui du public à l'éducation baissera dans le pays, ce qui fera baisser la qualité. En effet, étant donné l'évolution démographique du pays, les gens n'accordent pas autant d'intérêt à l'école quand ils n'ont plus d'enfants d'âge scolaire.

La plupart des provinces du Canada ont des modèles d'école qui sont devenus des centres d'activité, des centres d'apprentissage communautaire et des lieux d'éducation des jeunes, conformément à ce que nous souhaitons. La raison pour laquelle cette transition sera plus facile pour les Premières nations, c'est qu'elles éprouvent déjà des sentiments de ce genre de toute façon, parce qu'elles ont l'habitude de l'apprentissage informel et qu'elles ne sont pas aussi attachées aux anciennes structures que les collectivités non autochtones. Elles sont donc susceptibles de faire plus facilement la transition.

Dans le cas des collectivités non autochtones, j'insiste sur le fait que si nous ne le faisons pas, nous aurons des ennuis dans le domaine de l'éducation publique.

**M. Laughlin :** Je vais vous donner un exemple de la façon dont nous avons appliqué ces outils de base, les modèles d'apprentissage holistique, pour examiner la notion des communautés d'apprentissage. Nous avons travaillé en partenariat avec l'Assemblée des Premières Nations, notre Centre du savoir sur l'apprentissage chez les Autochtones et trois groupes des Premières nations — à Onion Lake, en Saskatchewan, dans la Première nation Nipissing de l'Ontario et auprès du Conseil des Premières nations du Yukon — pour appliquer ces modèles comme cadre d'examen de l'apprentissage dans une vaste optique communautaire. Cette initiative a amené non seulement les enseignants, les directeurs d'école et les étudiants, mais aussi les parents, les travailleurs sociaux et les responsables des programmes de loisirs à poser la question suivante : si cela représente le succès de l'apprentissage, que faisons-nous dans notre collectivité pour promouvoir cette façon de procéder dans chacun des aspects du modèle d'apprentissage?

Ils ont pratiquement fait un bilan dans le cadre duquel ils ont examiné leurs points forts et leurs faiblesses afin d'utiliser ce modèle ou cet outil pour mettre au point un plan communautaire d'apprentissage qu'ils ont ensuite soumis aux administrateurs de leur conseil scolaire. Ce fut un exercice extraordinaire qui a vraiment concrétisé la notion que l'école est le vrai centre de l'activité communautaire.

**Le sénateur Campbell :** En ce qui concerne l'éducation et Statistique Canada, est-il possible que le manque de données soit dû au fait que l'éducation relève de la compétence provinciale et que différentes administrations sont en cause, ou bien est-il attribuable à l'indifférence des citoyens et des politiciens qui n'ont pas exigé l'information dont ils ont réellement besoin et qui se sont contentés des renseignements qu'on a recueillis pour eux? Je suis troublé par le fait que la qualité de nos statistiques nous place en dernière position parmi les pays de l'OCDE. Nous avons toujours été fiers de Statistique Canada et avons toujours cru que nous étions parmi les premiers.

**Mr. Cappon:** They are very good and very independent, and they do excellent work. That is acknowledged around the world. The problem is not with Statistics Canada. The problem is with the way we manage the country.

Canada is the only country in the world that does not have a national ministry of education. There is no other country like Canada in that respect. However, even without a national ministry of education, you can still gather the data you need if you have national objectives.

My favourite model is Europe, because of course by definition in Europe all the countries are sovereign in education, but they have indicators and objectives that are shared among all the members of the European Union. They may not be doing very well in currency exchange right now, but they are doing very well in education and training because they have benchmarks, objectives and goals. These objectives are stated on a yearly basis as well as on a five-year and ten-year basis. Each of the countries has to reach the goals, and they are reported on publicly all throughout Europe. Therefore there is pressure on the politicians and the civil service in those countries to achieve those goals.

Setting goals is so important because, even if they are not legislated, which you cannot do without a national ministry, goals are still powerful. For instance, if you have a national goal in Ontario for Aboriginal education, it applies to the minister in Ontario, and if the minister does not achieve that goal, he or she looks bad, so you can actually do it.

The trick is to get the authorities in learning matters, not just in education but also in industry and training and so on, together to set the goals. Then everything else follows because you agree on the indicators.

That is why I am so keen on there being national indicators for Aboriginal learning; I know that will drive the data. If you have the indicators, then you have to have the data to tell you whether you are doing it. We have been swimming in uncharted waters, in the dark, because Statistics Canada does not know what we need, and we are not telling them what they need.

They will be asked by six different provinces at different times for different data. They cannot possibly fulfill those demands because the provinces do not get together and say what they need and use the same information in Saskatchewan as in New Brunswick. Canada is distinct in being the only country that does not do that. We have a serious problem.

**Senator Stewart Olsen:** Thank you for coming. It is very interesting. Please forgive me; I am not a pure research person, so a lot of your terminology is a bit confusing to me.

**M. Cappon :** Les responsables de Statistique Canada sont très bons, très indépendants et font un excellent travail. Le problème tient à la façon dont nous gérons le pays.

Le Canada est le seul pays du monde qui n'ait pas un ministère de l'Éducation nationale. Aucun autre pays n'est semblable au Canada à cet égard. Toutefois, même en l'absence d'un ministère de l'Éducation nationale, nous pouvons quand même recueillir les données dont nous avons besoin à condition d'avoir des objectifs nationaux.

Mon modèle favori est celui de l'Europe car, par définition, tous les pays européens sont souverains en matière d'éducation. Ils ont cependant des indicateurs et des objectifs qui sont communs à tous les membres de l'Union européenne. L'euro ne se porte peut-être pas très bien en ce moment, mais les Européens ont d'excellents résultats en éducation et en formation parce qu'ils ont des points de repère, des buts et des objectifs qui sont définis tous les ans, de même que sur une base quinquennale et décennale. Chaque pays membre de l'UE doit atteindre les objectifs, qui font l'objet de rapports publiés partout en Europe. Les politiciens et la fonction publique de ces pays sont donc soumis à de fortes pressions qui les incitent à atteindre les objectifs.

La définition d'objectifs est tellement importante car, même s'ils ne sont pas inscrits dans la loi — ce qu'il est impossible de faire en l'absence d'un ministère national —, ils ont quand de puissants effets. Par exemple, si on définissait l'objectif national pour l'éducation des Autochtones de l'Ontario, le ministre ontarien aurait la responsabilité de l'atteindre, à défaut de quoi, il serait très mal considéré. Cela est donc faisable.

Pour réussir, il s'agit de réunir les autorités de l'apprentissage, non seulement dans le domaine de l'éducation, mais aussi dans l'industrie, la formation, et cetera, pour définir les objectifs. Tout le reste suivra automatiquement une fois qu'on aura convenu des indicateurs.

Voilà pourquoi j'insiste tant sur la définition d'indicateurs nationaux pour l'éducation des Autochtones. Je sais que cela aboutira à des résultats. Si on a des indicateurs, il faut disposer de données qui permettent de déterminer si on a réussi ou non. Nous naviguons dans des eaux inconnues, nous nageons dans l'obscurité parce que nous n'avons jamais expliqué à Statistique Canada ce dont nous avons besoin.

Statistique Canada reçoit à différents moments des demandes relatives à des données différentes provenant de six provinces différentes. Il lui est impossible de les satisfaire parce que les provinces ne s'entendent pas pour utiliser la même information en Saskatchewan qu'au Nouveau-Brunswick. Le Canada est le seul pays qui n'agisse pas comme les autres. Nous avons donc un sérieux problème.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Je vous remercie d'avoir comparu devant le comité aujourd'hui. Je vous prie de m'excuser. Comme je ne m'y connais pas beaucoup en recherche pure, une grande partie de votre terminologie me déroutait un peu.

I would like to know what outcomes you actually measure, or do you do that? Do you just set up the programs? What exactly is it that I can learn from you? I have been through your literature but do not see what you are measuring. Perhaps that is not your role.

**Mr. Cappon:** It is our role to measure. It is not our role necessarily to set the indicators — what should be measured — although we do that when nobody else does it. We did it for post-secondary education in Canada.

I will take a little tangent on that. Because Canada is the only country in the world with no national objectives for post-secondary education, we set out what we thought the objectives could reasonably be, but that is not the same as there being a national consensus on that. We are just one organization saying these should be the goals, and from the goals follow the indicators.

We do not do any programs ourselves. We do not do programs or policy. That is government, communities, business and labour and so on. However, we are very keen on the indicators.

Do you want to talk about some of the indicators, Mr. Laughlin?

**Mr. Laughlin:** Yes. Going back to a point made earlier, when you engage in a measurement process like we have with Aboriginal people across Canada to measure success and learning, it is important to make sure you measure what matters. I think that has been our challenge in the past. We have not been asking the right questions and have not had the right frameworks. The role we have been trying to play in the last four or five years is to develop more appropriate frameworks in which we can ask the right questions and make sure we gather the right indicators.

**Senator Stewart Olsen:** I am looking for examples of that then, please.

**Mr. Laughlin:** Of some of the indicators?

**Senator Stewart Olsen:** Yes.

**Mr. Laughlin:** Earlier this evening we talked about some of the more conventional measures, such as high school completion, post-secondary education completion, adult learning, looking at adult literacy levels, and access to workplace learning. There is also success in language and culture, and informal activities that occur in the home and in the community, the sports, clubs and museums.

We still have many data challenges, but as we have stated in our work, it is the first-ever comprehensive framework in which we can take a more holistic and lifelong approach to measuring

J'aimerais savoir quels résultats vous mesurez. En fait, mesurez-vous des résultats quelconques? Vous limitez-vous à établir des programmes? Que pouvez-vous m'apprendre précisément? J'ai passé en revue votre documentation, mais je n'ai pas pu déterminer ce que vous mesurez. Ce n'est peut-être pas votre rôle.

**M. Cappon :** Oui, c'est notre rôle de mesurer. Nous n'établissons pas nécessairement les indicateurs, c'est-à-dire ce qu'il faut mesurer, quoi que nous le fassions parfois quand personne d'autre ne s'en occupe. Nous l'avons fait dans le cas de l'éducation postsecondaire au Canada.

Je vais faire une petite digression ici. Parce que le Canada est le seul pays du monde à ne pas avoir d'objectifs nationaux pour l'éducation postsecondaire, nous avons défini ce qui constitue à notre avis des objectifs raisonnables, mais nous ne pouvons pas du tout dire qu'ils ont fait l'objet d'un consensus national. Nous ne sommes qu'une seule organisation qui dit qu'il devrait y avoir des objectifs et que ceux-ci devraient donner lieu à des indicateurs.

Nous n'élaborons pas nous-mêmes des programmes. Nous ne nous occupons ni de programmes ni de politiques. C'est le rôle des gouvernements, des collectivités, des entreprises, des syndicats, et cetera. Par contre, nous nous intéressons énormément aux indicateurs.

Monsieur Laughlin, voulez-vous parler de quelques-uns des indicateurs?

**M. Laughlin :** Oui. Pour revenir à un point que nous avons abordé tout à l'heure, je dirais que lorsqu'on entreprend un processus de mesure comme nous, l'avons fait auprès des Autochtones du Canada, afin de mesurer le succès et l'apprentissage, il est essentiel de s'assurer qu'on mesure les éléments qui ont vraiment de l'importance. Je crois que c'est le problème que nous avions dans le passé. Nous ne posions pas les bonnes questions et n'avions pas des cadres appropriés. Le rôle que nous avons essayé de jouer dans les quatre ou cinq dernières années consiste à élaborer des cadres plus adaptés dans lesquels nous pouvons poser les bonnes questions et nous assurer d'avoir les bons indicateurs.

**Le sénateur Stewart Olsen :** J'aimerais bien avoir des exemples, s'il vous plaît.

**M. Laughlin :** Des exemples d'indicateurs?

**Le sénateur Stewart Olsen :** Oui.

**M. Laughlin :** Nous avons parlé tout à l'heure de quelques-unes des mesures conventionnelles, comme les taux d'achèvement des études secondaires et postsecondaires, l'apprentissage chez les adultes, les taux d'alphabétisation des adultes et l'apprentissage au travail. Il y a également le succès dans le domaine de la langue et de la culture et l'apprentissage informel qui se produit à la maison, dans la collectivité, en faisant du sport et en fréquentant des clubs et des musées.

Il nous manque encore beaucoup de données, mais, comme nous l'avons mentionné dans notre étude, c'est le premier cadre complet jamais établi dans lequel on puisse adopter une approche holistique



success. The report that has been distributed to the Senate and online on the state of Aboriginal learning identifies a list of about 30 indicators in that framework right now.

**Mr. Cappon:** Some of those 30 indicators would be conventional Western measures and some would be Aboriginal measures.

**Senator Stewart Olsen:** Yes, I saw that. Like graduating high school and things like that. I like the holistic approach. I think it is very good. It is probably a model for everyone.

**Mr. Laughlin:** Absolutely.

**Senator Stewart Olsen:** How are you finding acceptance of your reports?

**Mr. Cappon:** The acceptance is enormous, as I said. It resonates in Aboriginal communities. That is why the heads of those five national organizations came to a press conference when we talked about this in December. Our challenge is not whether it resonates with the communities — it does, enormously so, and abroad too. This is known about in Latin America in particular where there are many indigenous peoples.

Our problems are twofold. The first problem is filling in all of the indicators with data — that is, lacking the data. We do not have resources to develop data ourselves; we rely on provinces and Statistics Canada to do that. That is the first problem.

The second problem is that we are a small organization. To disseminate our work, Mr. Laughlin might go to Onion Lake, but he will not go there every second week to talk about that. We cannot go to every community in the country. We have to be more effective in disseminating the work, and people have to take it up — which is what I hope you will do — as a way of measuring success. We do not now and will never have the capacity to do that ourselves. Those are our two problems, methodological and dissemination and resources, frankly.

**Senator Poirier:** Thank you for the presentation. I have a comment to add on to some of the discussion that was had a while ago on the community schools. I do not know if it is because maybe we are more into smaller municipalities and communities, but in New Brunswick the concept of opening up other schools to community schools has been going on for a number of years and is growing. It is actually very interesting; they are doing something probably similar to what is going on in the First Nations communities, where the schools are opening up and there are activities going on until sometimes very late at night, 10 p.m. or 11 p.m. It can be sport activities in the gym that adults or children can use, from the access centre to community organizations using the auditorium for plays or musicals, concerts and different things. The schools are very active even though we do sometimes have a community, and I think all provinces across Canada should look at that because it is an excellent model to be able to open up the schools and use them for that. I just wanted to make that comment.

s'étendant sur toute la vie pour mesurer le succès. Le rapport sur la situation de l'apprentissage chez les Autochtones, que nous avons distribué au Sénat et qu'il est possible de trouver en ligne, présente une trentaine d'indicateurs qui font actuellement partie de ce cadre.

**M. Cappon :** Quelques-uns de ces 30 indicateurs représentent des mesures occidentales conventionnelles et d'autres, des mesures autochtones.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Oui, j'ai vu cela. Des indicateurs comme l'achèvement des études secondaires et autres. J'aime bien l'approche holistique. Je crois que c'est très bon. Cela peut probablement servir de modèle à tout le monde.

**M. Laughlin :** Absolument.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Comment vos rapports ont-ils été accueillis?

**M. Cappon :** Comme je l'ai dit, l'accueil a été enthousiaste. Les collectivités autochtones sont tout à fait d'accord. C'est la raison pour laquelle les chefs des cinq organisations nationales sont venus à la conférence de presse que nous avons donnée en décembre pour parler de notre cadre. Nous n'avons aucune difficulté de ce côté. L'accueil a été très bon dans les collectivités et à l'étranger aussi. On en a parlé en Amérique latine en particulier, où vivent de nombreux Autochtones.

Nous avons par ailleurs deux difficultés. La première est de trouver les données pour calculer les indicateurs. Autrement dit, nous manquons de données et n'avons pas les moyens de les recueillir nous-mêmes. Nous devons compter sur les provinces et Statistique Canada. C'est notre première difficulté.

La seconde, c'est que nous sommes une petite organisation. Pour faire connaître notre travail, M. Laughlin se rendra peut-être à Onion Lake, mais il ne pourra pas le faire toutes les deux semaines. Nous ne pouvons pas visiter toutes les collectivités du pays. Nous devons trouver des moyens efficaces de faire connaître notre travail afin que les gens puissent s'en servir pour mesurer le succès. Nous espérons qu'ils le feront. Nous ne le faisons pas actuellement et ne pourrions jamais le faire nous-mêmes. Voilà nos deux difficultés. Elles concernent la méthodologie, la diffusion des résultats et, pour être franc, le manque de ressources.

**Le sénateur Poirier :** Je vous remercie de votre exposé. J'ai une observation à faire au sujet de ce qui s'est dit tout à l'heure des écoles communautaires. Je ne sais pas si c'est parce que nous avons de petites municipalités et collectivités, mais au Nouveau-Brunswick, la notion de l'école communautaire a du succès depuis quelques années et s'étend de plus en plus. C'est en fait très intéressant. Ce qui se fait dans la province est probablement semblable à ce qui se fait dans les collectivités des Premières nations, où les écoles s'ouvrent de plus en plus au public, de sorte que certaines activités s'y déroulent très tard la nuit, jusqu'à 22 ou 23 heures. Il peut s'agir d'activités sportives au gymnase, que les adultes et les enfants peuvent utiliser, ou de spectacles, de pièces, de concerts et d'autres manifestations données à l'auditorium par des organisations communautaires. Les écoles sont très actives, même s'il y a parfois aussi des centres communautaires. Je crois que toutes les provinces du Canada devraient examiner cet exemple parce que c'est un excellent modèle. Je voulais juste faire cette observation.

I was taking down numbers when you were giving your presentation. You said 46 per cent of Aboriginal people finish high schools. You talked about the gap. You said 17 per cent of First Nation communities have broadband compared to 64 per cent. You talked about a third of the First Nation communities reading to their children compared to two thirds elsewhere. We talked about 34 per cent of First Nations youth living with a single parent. That was double compared to the rest of Canada.

Do those percentages and numbers you gave include only First Nation communities, or do they include also averages for the Metis and Inuit communities?

**Mr. Cappon:** We were talking about Aboriginal?

**Mr. Laughlin:** Mostly First Nations. For the most part it is for First Nations living on-reserve, because we understood that was the interest of the committee.

**Senator Poirier:** Okay.

**Mr. Laughlin:** However, there are many data challenges. Some of these speak specifically to First Nation populations off-reserve only, and some will speak to Aboriginal. However, for the majority, it is there. I think for the purpose of our presentation, if it was not explicit, it is explicit in the report.

**Senator Poirier:** I was asking because I wanted to know whether the three were combined in that data. If the three were combined in that data, are we actually getting the true picture just for the First Nations? Is the combination of the three making it higher or lower?

**Mr. Laughlin:** For the most part, they are specifically for First Nations living on-reserve, but it brings up an important point when we talk about the high school completion rates. This was specific for First Nations living on-reserve. We mentioned 60 per cent, and we have to remember that this is an average. The non-completion rates are 38 per cent in Prince Edward Island and, worse, 72 per cent in Manitoba; 72 per cent of First Nations living on-reserve aged 20 to 24 are not completing high school.

When we talk about those numbers, we have to remember, as you said, that they are averages, and there are the extremes in both directions. There are successes and there are big challenges, not just provincially speaking, but when you look at very isolated or remote communities relative to communities that are close to urban centres.

**Senator Patterson:** I would like to say thank you for the intriguing presentation. I have found it quite compelling that your description of success using broader indicators than high school graduation or university attainment tells a more positive story. That is very compelling.

J'ai noté quelques chiffres pendant que vous présentiez votre exposé. Vous avez dit que 46 p. 100 des Autochtones finissent l'école secondaire. Vous avez mentionné un écart. Vous avez dit que 17 p. 100 des collectivités des Premières nations ont accès à des services Internet à grande vitesse, par rapport à 64 p. 100 dans le reste du Canada. Vous avez dit qu'environ un tiers des collectivités des Premières nations font la lecture à leurs enfants, par rapport à deux tiers ailleurs. Vous avez mentionné qu'environ 34 p. 100 des jeunes des Premières nations vivent dans des familles monoparentales, ce qui représente le double du reste du Canada.

Est-ce que ces nombres et ces pourcentages s'appliquent aux Premières nations seulement ou bien englobent-ils les collectivités métisses et inuites?

**M. Cappon :** Parlons-nous des Autochtones?

**M. Laughlin :** Il s'agit essentiellement des Premières nations. C'est surtout les membres des Premières nations qui vivent dans les réserves. Nous avons cru comprendre que le comité s'intéresse particulièrement à ce groupe.

**Le sénateur Poirier :** D'accord.

**M. Laughlin :** Nous avons cependant d'importantes difficultés relatives aux données. Certains des chiffres s'appliquent exclusivement aux membres des Premières nations qui vivent hors réserve. Certains autres concernent l'ensemble des Autochtones. Toutefois, c'est cela dans la majorité des cas. Si les catégories n'étaient pas explicites dans notre exposé, elles le sont dans notre rapport.

**Le sénateur Poirier :** J'ai posé la question parce que je voulais savoir si les trois catégories ont été combinées dans ces données. Si c'est le cas, est-ce que les chiffres nous donnent une bonne idée de la situation des Premières nations? Les chiffres combinés sont-ils plus élevés ou moins élevés que ceux des Premières nations?

**M. Laughlin :** Pour la plupart, les chiffres concernent les membres des Premières nations vivant dans les réserves, mais il faut se rendre compte d'une chose importante quand on parle des taux d'achèvement des études secondaires. Ces taux s'appliquent particulièrement aux membres des Premières nations vivant dans les réserves. Nous avons parlé de 60 p. 100, mais il ne faut pas perdre de vue que c'est une moyenne. Le taux d'abandon des études secondaires est de 38 p. 100 à l'Île-du-Prince-Édouard, mais il s'élève à 72 p. 100 au Manitoba. Oui, 72 p. 100 des jeunes de 20 à 24 ans dans les réserves manitobaines des Premières nations n'ont pas fini l'école secondaire.

Lorsqu'on examine ces chiffres, on doit se souvenir, comme vous l'avez dit, que ce sont des moyennes et qu'il y a des extrêmes de part et d'autre. Il y a du succès, mais il y a aussi de grands défis, non seulement à l'échelle des provinces, mais aussi au niveau des collectivités très isolées ou très éloignées, par rapport aux collectivités proches des centres urbains.

**Le sénateur Patterson :** Je voudrais vous remercier pour ce fascinant exposé. J'ai trouvé extrêmement intéressant le fait que votre description de la réussite au moyen d'indicateurs plus généraux que l'achèvement d'études secondaires ou universitaires a abouti à un tableau plus positif. C'est vraiment très intéressant.

We are just starting our study, and we have looked at this question of success and have talked a lot about the gaps. We have focused on the shocking gaps — Aboriginal students are five times less likely to succeed in high school, and five times less likely to complete university. You are saying, as I understand it, that it is wrong to frame education success in narrow terms. We have to look at the broader indicators.

However, our society does look at whether you got a high school diploma or whether you have a university degree. Our society does tend to look at the more conventional measurements, so I guess I am struggling as we start our study. Would you say that we should not rely on those indicators? The Council of Ministers of Education, Canada, CMEC, did a study on Aboriginal education that I am sure you are familiar with. It also talked about eliminating the gaps.

You are telling us that if we focus on these narrow gaps, we do not have a very adequate measuring tool, and we should use a broader tool. Do you have the broader tool, or did I hear you say that we have a challenge to determine all the indicators?

**Mr. Cappon:** Thank you for that very good question. We are beginning to have the broader tools. We mentioned 30 indicators that we have now.

When you are developing a basket of indicators, a composite index, like the Consumer Price Index or the Canadian Index of Wellbeing, the more measures you have, the richer it is and the more complex it is, but it is richer because it tells more of the story. It is like doing a painting in which you have more detail or less detail. You want as complete a portrait as you can get.

We have some of it now, but we are also saying let us not wait until we have all of it to use it. We can use it today. We have developed this for a reason, and it is not an academic exercise; we want people to use it because we think it is usable now. If you wait for all of the data to be perfect, you will never do anything. That is part of the answer.

To the first part of your question, you are quite right that we have been using a deficiency model, focusing on the weak points. It is not that they should be neglected, but we are saying we have been at this for 100 years. We have been using this model for 100 years. Has it worked, or is there something else that we can use? Has it ever worked in any society? We think it probably has not and that people who move forward usually move forward collectively because they can build on the strength, and from that, they also acknowledge the weaknesses. It is very difficult to get people to acknowledge only weaknesses and still maintain their willingness and ability to move forward collectively. That is what we find in other countries as well.

Nous venons tout juste d'entreprendre notre étude. Nous avons examiné cette question de la réussite et avons beaucoup parlé des écarts. Nous avons examiné de près quelques différences choquantes, comme le fait que les étudiants autochtones ont cinq fois moins de chances de réussir à l'école secondaire et de finir leurs études universitaires. Si j'ai bien compris, vous avez dit qu'il ne faut pas définir la réussite en éducation en fonction de critères étroits et que nous devons adopter des indicateurs plus généraux.

Il n'en reste pas moins que notre société veut savoir si une personne a un diplôme secondaire ou un diplôme universitaire. Notre société tend à s'intéresser aux mesures conventionnelles de la réussite. J'ai donc des difficultés dès les premiers stades de notre étude. Diriez-vous que nous ne devrions pas nous appuyer sur ces indicateurs? Le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada a fait une étude sur l'éducation des Autochtones que vous connaissez sûrement. Cette étude a également abordé la question de l'élimination des écarts.

Vous nous dites qu'en insistant sur ces critères étroits, nous n'utilisons pas un outil de mesure adéquat et avons donc besoin d'un outil plus large. Disposez-vous d'un tel outil? Ne vous ai-je pas entendu dire que vous avez des difficultés à définir tous les indicateurs?

**M. Cappon :** Je vous remercie de cette très bonne question. Nous commençons à mettre au point des outils plus généraux. Nous avons parlé de la trentaine d'indicateurs que nous avons maintenant.

Quand on développe un panier d'indicateurs, un indice composite tel que l'indice des prix à la consommation ou l'indice canadien de bien-être, plus on dispose de mesures, plus l'indice est riche et complexe. Toutefois, l'indice est plus riche parce qu'il en dit davantage sur l'aspect mesuré. C'est un peu comme une peinture qui a plus ou moins de détails. Nous voulons un tableau aussi complet que possible de la situation.

Nous ne disposons actuellement que d'une partie de ce tableau, mais nous sommes d'avis qu'il ne faut pas attendre d'avoir le tout avant d'utiliser ce qui est disponible. Nous pouvons nous en servir aujourd'hui. Nous avons développé ce cadre pour une bonne raison. Ce n'était pas un exercice théorique. Nous voulons que les gens s'en servent parce que nous pensons qu'il est utilisable dans sa forme actuelle. Si vous attendez que toutes les données soient parfaites, vous ne ferez jamais rien. C'est une partie de la réponse.

Pour revenir à la première partie de votre question, vous avez parfaitement raison de dire que nous avons jusqu'ici utilisé un modèle d'insuffisance axé sur les faiblesses. Il n'est pas du tout question de négliger ces faiblesses, mais nous disons que nous l'avons fait pendant 100 ans. Est-ce que ce modèle a donné des résultats, ou bien y a-t-il autre chose à utiliser? Est-ce que ce modèle a jamais donné des résultats dans une société quelconque? Nous ne croyons pas que ce soit le cas. Les gens qui avancent sont ceux qui agissent collectivement en faisant fond sur leurs points forts sans faire abstraction de leurs faiblesses. En insistant sur les faiblesses des gens, on peut difficilement s'attendre à ce qu'ils veuillent progresser collectivement. Nous l'avons aussi constaté dans d'autres pays.



We should remember also that we are not talking just about education. We are the Canadian Council on Learning for a reason, which is that education is only a very small part of learning. All the learning that goes on in the community and in the home is so very important, whether you do sports, whether you volunteer. A lot of learning goes on in those kinds of things.

The way the world is going now, it is all about skills and qualifications. It is not about where you learned it or how you learned it; it is whether you can do it. The countries that succeed in their education systems, and I am not sure Canada will be one of those — not on the evidence so far — will be the countries that develop qualifications frameworks, which is not how many degrees you have, but what you can do and what qualifications you have and whether you have demonstrated that you are able to do something.

When you look at it that way, of course, you will not get qualifications in any serious way unless you graduate from high school. That is a given, but beyond that, all kinds of other things can occur. Even before you graduate from high school, if you have the right learning environment, if you were read to as a child or there is storytelling in your environment, those things will make a big difference to the way you perceive the world. If you are offered the possibility of beginning to learn a trade before you get out of high school, that will make a difference in how you are motivated.

We are saying let us capture these things. Let us not ignore the negatives because they are there, but let us have this as a melded system or a melded way of looking at things. Then it will be useful, and I have to say that that is validated by the experience of other countries and other societies.

**Senator Patterson:** We see there is quite a lot of money. We are always told it is not enough, but quite a lot of money is spent by the federal government through Indian and Northern Affairs Canada, INAC, on First Nations education, and it does not seem to be working very well. Maybe the indicators are narrow, so perhaps we should look, as you say, at the successes in trades and successes in college.

I understand we should be having broader measures of success, a holistic framework for measuring success, and that is useful advice for us as we start our work. Now that we understand that, how does it help us to determine how we should recommend change to the system and better use of money? Can you give us a roadmap for how we can use that holistic approach to design or recommend a more effective use of money than seems to be happening now?

**Mr. Cappon:** That is another very good question. As I was saying earlier, you develop data sets — the evidence — for a reason, and the reason is that you want to do better; it is not just an abstract concept.

I am glad you are at the beginning of the process. If you are interested in our approach, which will be different from what you heard from CBC and INAC in the ways we have described, that

Nous devons également nous souvenir que nous ne parlons pas seulement d'éducation. C'est pour une bonne raison que nous avons choisi d'appeler notre organisme Conseil canadien sur l'apprentissage : l'éducation n'est qu'une toute petite partie de l'apprentissage. L'apprentissage qu'on fait dans la collectivité et à la maison est extrêmement important, qu'il s'agisse de sport, de bénévolat ou autre. On apprend beaucoup en faisant ce genre de choses.

Dans le monde d'aujourd'hui, tout dépend des compétences et des qualifications. L'endroit où on a appris et la façon d'acquérir les connaissances importent peu. L'important est de savoir si une personne est capable de faire quelque chose. Les pays qui réussissent au chapitre du système d'éducation — en fonction des données que nous avons recueillies jusqu'ici, je ne pense pas que le Canada compte parmi eux — sont ceux qui ont élaboré des cadres de qualification tenant compte non du nombre de diplômes qu'on a obtenus, mais de ce qu'on sait faire, des compétences qu'on a acquises et dont on peut faire la preuve.

Bien sûr, dans cette optique, une personne n'a aucune compétence sérieuse avant d'avoir fini l'école secondaire. C'est un fait, mais au-delà, tout est possible. Même avant d'obtenir un diplôme secondaire, si une personne a vécu dans un environnement d'apprentissage approprié, si on lui a fait la lecture ou si on lui a raconté des histoires dans son enfance, ces choses ont une grande influence sur la façon dont elle perçoit le monde. Si on lui offre la possibilité de commencer à apprendre un métier avant la fin des études secondaires, cela peut agir sur son niveau de motivation.

Nous disons qu'il est important de tenir compte de ces choses. Ne faisons pas abstraction des faiblesses, car elles existent, mais adoptons un système mixte pour évaluer la situation. Le résultat sera alors utile. Je dois dire que nous en avons eu la preuve d'après l'expérience d'autres pays et d'autres sociétés.

**Le sénateur Patterson :** Nous dépensons beaucoup d'argent. On nous dit constamment que ce n'est pas assez, mais le gouvernement fédéral consacre des sommes énormes, par l'entremise d'Affaires indiennes et du Nord Canada, à l'éducation des Autochtones. Les résultats ne sont pas évidents. Les critères sont peut-être trop étroits et, comme vous le dites, nous devrions sans doute considérer la réussite dans les métiers et dans les études collégiales.

Je comprends que nous devrions avoir des mesures plus générales de la réussite et un cadre politique pour mesurer le succès. C'est un conseil utile au moment où nous entreprenons notre étude. Maintenant que nous avons compris cela, de quelle façon votre cadre nous aide-t-il à déterminer les changements à recommander pour mieux utiliser l'argent? Pouvez-vous préciser la façon dont nous pouvons nous servir de cette approche holistique pour trouver des moyens plus efficaces de dépenser les fonds disponibles?

**M. Cappon :** Voilà une autre très bonne question. Comme je l'ai dit plus tôt, on élabore des ensembles de données dans le but d'améliorer la situation. Ce n'est pas un concept abstrait.

Je suis heureux que vous en soyez encore aux premiers stades de votre étude. Si vous vous intéressez à notre approche, qui se distingue de ce que disent à ce sujet la CBC et AINC, comme nous

would be very useful. If you focus on Aboriginal learning in the same way this country has done it for the last 40 years, not much will change. That has been the demonstrated evidence.

What you could do that would be useful, which leads to the question of how to spend resources, would be in line with the recommendations I made at the end of my presentation. Whether or not you had an act, you would establish the objectives and what you want to achieve. That is always the first thing, and you would do that for the longer term in a generic and general sense, and for the short term, for time periods.

For example, we know what the graduation rate is for First Nations people today. What do we want it to be in five years? What is the objective? It is no good saying we want it to be better than this year; that will not go down very well. How many First Nations people now master the native language of their ancestors? How many do we want that to be five years from now?

Then you go to the resources question, and you have to choose because you do not have unlimited resources. You choose among various criteria and parameters which ones are most important. You do that — and in our model it is easier to do because you have acknowledged those things that are important to Aboriginal people; that is intrinsic, implicit in our model — but you cannot do everything at once. You have an agreement on where to expend your resources to achieve the most influence over results in agreement with the peoples who will use those systems, and then you expend the money that way, and you monitor over time.

Inevitably, as I have said, you will make some hard choices about where the money is to be expended in order to achieve the objectives, and you will fall short in some of the objectives, but that will be publicly acknowledged, and you will revise your expenditures later on. That is how you would proceed moving towards objectives and using resources that way.

**Mr. Laughlin:** By taking a more broad and holistic approach, we are able to identify both the strengths and the challenges in the communities. In the past, policy organizations and others that have been looking for solutions have tended to look at a deficit model, as Mr. Cappon mentioned. When we do that, we react to deficits and our solutions respond to deficits and may throw money at deficits instead of recognizing the strengths and building on those.

A clear example of one non-learning factor is overcrowding in housing. That can be seen as a negative or as a positive. It is a negative often in our deficit-based thinking, but in a more holistic way, when social ties and intergenerational knowledge are important in the process of learning, it can be a positive in the sense that social ties are directly connected to the learner. That is how we can shift the way policy can be delivered and developed and solutions can be made.

l'avons expliqué, cela pourrait être très utile. Par ailleurs, si vous examinez l'apprentissage chez les Autochtones de la même façon qu'on l'a fait au Canada dans les 40 dernières années, il n'y aura pas grand-chose qui changera. Les faits l'ont prouvé.

Pour déterminer ce que vous pouvez faire d'utile — cela nous ramène à la question de savoir comment dépenser les fonds disponibles —, vous devriez vous inspirer des recommandations que j'ai présentées à la fin de mon exposé. Qu'il y ait ou non une loi sur l'éducation des Autochtones, vous pouvez définir des objectifs basés sur ce que vous voulez réaliser. C'est toujours la première chose à faire. Il faut définir des objectifs génériques pour le long terme et des objectifs plus précis pour le court terme.

Par exemple, nous savons dans quelle mesure les membres des Premières nations obtiennent des diplômes à l'heure actuelle. Quel taux souhaitons-nous atteindre dans cinq ans? Quel est l'objectif? Il ne suffit pas de dire que nous visons un taux supérieur à celui de cette année. Combien de membres des Premières nations maîtrisent actuellement la langue de leurs ancêtres? Combien devrait-il y en avoir dans cinq ans?

Vous pouvez ensuite passer aux ressources. Vous devrez choisir parce que les ressources ne sont pas illimitées. Vous aurez à choisir parmi les différents critères et paramètres ceux qui sont les plus importants. Dans notre modèle, cela est plus facile à faire parce qu'on accepte au départ les choses qui sont importantes pour les Autochtones. Cela est implicite dans notre modèle. Toutefois, on ne peut pas tout réaliser d'un coup. Il faut s'entendre avec ceux qui utiliseront ces systèmes sur la répartition des ressources qui aura la plus grande influence sur les résultats, puis dépenser l'argent de la façon convenue et faire un suivi.

Inévitablement, comme je l'ai dit, vous aurez à prendre des décisions difficiles sur la façon de dépenser l'argent pour atteindre les objectifs. Il est probable que vous ne réussirez pas à réaliser certains d'entre eux, mais il faudra le reconnaître publiquement et réviser les dépenses par la suite. C'est ainsi qu'il faut procéder en s'appuyant sur les objectifs et en utilisant l'argent de la façon convenue.

**M. Laughlin :** En adoptant une approche plus générale et plus holistique, il est possible de déterminer tant les points forts que les faiblesses des collectivités. Dans le passé, les organismes politiques et d'autres qui cherchaient des solutions avaient tendance à s'appuyer sur un modèle d'insuffisance, comme M. Cappon l'a mentionné. Ce faisant, ils réagissaient aux faiblesses, concevaient des solutions dans cette optique et dépensaient l'argent sur cette base au lieu de reconnaître les points forts et de les prendre pour fondement afin d'avancer.

Le surpeuplement des logements est un exemple clair de facteur non directement lié à l'apprentissage. On peut juger que c'est un facteur négatif ou positif. Il est souvent considéré comme négatif dans les modèles d'insuffisance, mais dans le cadre d'une approche holistique, où les liens sociaux et les connaissances transmises entre les générations jouent un rôle important dans l'apprentissage, ce facteur peut être positif parce que les liens sociaux ont un effet direct sur l'apprenant. C'est ainsi que nous pouvons modifier la façon d'élaborer les politiques et de trouver des solutions.

**Mr. Cappon:** To take another example in another area of education, we spend \$34 billion a year in Canadian post-secondary education. We do not have a single objective. If you ask, the president of the Association of Universities and Colleges of Canada will say we want to do better, have more students and more publications, but there is no objective. How do you know whether this \$34 billion is producing the results you want when you do not have any objectives?

If you want to expend usefully in Aboriginal education, which is a similar problem to what I have just mentioned, you have to know what you are spending it on and make hard decisions between the various objectives, because you cannot do it all at once.

In post-secondary education, I would say the country needs to set objectives for research and development and for classroom learning, and it needs to make conscious decisions about expending its money in one area more than another for whatever reason it wants to advance. That is what you need to do with Aboriginal education, I submit as well.

**Senator Brazeau:** Thank you both for being here this evening. Obviously much of the information in your presentation is compelling. A couple of days ago I was chatting with my friends on Facebook, as Senator Campbell is prone to do, about Aboriginal education. We were having a debate because I mentioned the possibility of this committee doing a study on education, and many negative comments came back. Many Aboriginal people in particular were saying, "Here we go again, another study, some more data collection, some more problem definition." Many of them were basically saying they know what the problems are; they were talking about governance issues with respect to education, accountability issues, and interference by INAC, whether real or perceived. They were also talking about the 2 per cent funding cap and the lack of established provincial standards in First Nations education.

How would you respond to those critics, and Aboriginal critics in particular, who would ask what a lot of data and research will lead to and how that will help us achieve a better education regardless of how broad or narrow those determinants are?

**Mr. Cappon:** You have had decades of experience in seeing that there have been many studies and data that have not been directly relevant to those critics. I would submit that unless what you do is relevant to them, it will probably have the same impact, the same fate, as the other studies.

**Mr. Laughlin:** That is exactly one of the notions we took when we started in this endeavour in 2007, to take a step backwards in order to take a step forwards and to recognize that much research and many studies have been done on this issue, both by Aboriginal people and by non-Aboriginal people. Our first steps were to combine those volumes of research and take those reports, dust them off and bring them together and provide the

**M. Cappon :** Je vais vous donner un autre exemple. Le Canada consacre chaque année 34 milliards de dollars à l'éducation postsecondaire. Nous n'avons pourtant pas un seul objectif. Si vous posez la question au président de l'Association des universités et collèges du Canada, il vous dira que nous cherchons à faire mieux, à avoir plus d'étudiants et plus de publications. En réalité, nous n'avons aucun objectif. Comment alors déterminer si les 34 milliards de dollars produisent les résultats voulus?

Si vous voulez faire des dépenses utiles dans le domaine de l'éducation des Autochtones, vous devez savoir ce à quoi elles doivent servir et prendre des décisions difficiles en faisant passer certains objectifs avant d'autres parce qu'il est impossible de les atteindre tous en même temps.

Au chapitre de l'éducation postsecondaire, je dirais que le pays a besoin d'objectifs en matière de recherche-développement et d'apprentissage en classe et doit prendre des décisions réfléchies pour concentrer ses ressources sur un domaine plutôt qu'un autre en fonction d'objectifs définis. J'estime qu'il faut faire la même chose dans le cas de l'éducation des Autochtones.

**Le sénateur Brazeau :** Je vous remercie tous deux de votre présence ce soir. Il est clair que vous nous avez présenté des renseignements vraiment fascinants. Il y a deux jours, je bavardais avec des amis sur Facebook, comme le sénateur Campbell est enclin à le faire, au sujet de l'éducation des Autochtones. Nous avions une discussion parce que j'avais mentionné la possibilité que le comité réalise une étude sur l'éducation. J'ai reçu beaucoup de commentaires négatifs. En particulier, de nombreux Autochtones ont dit : « Voilà que ça repart encore une fois. Une autre étude, d'autres collectes de données et encore d'autres définitions de problèmes. » Beaucoup de ces gens disaient essentiellement qu'ils connaissaient la nature des problèmes et soulevaient des questions de gouvernance liées à l'éducation, aux responsabilités et aux interventions intempestives — réelles ou perçues — d'AINC. Ils parlaient aussi du plafond de financement de 2 p. 100 et de l'absence de normes provinciales en matière d'éducation des Premières nations.

Comment répondriez-vous à ces critiques et, en particulier, à celles venant des Autochtones qui veulent savoir à quoi serviront d'autres données et d'autres recherches et de quelle utilité elles seront dans l'optique d'une meilleure éducation, indépendamment de l'ampleur relative des déterminants considérés?

**M. Cappon :** Des dizaines d'années d'expérience nous ont montré qu'il y a eu une foule d'études et de données sans rapport avec ces critiques. Si les Autochtones n'ont pas l'impression que ce que vous faites est intéressant pour eux, votre nouvelle étude aura probablement le même impact et le même sort que les autres.

**M. Laughlin :** C'est exactement le point de vue à partir duquel nous sommes nous-mêmes partis en 2007 : nous avons commencé par prendre du recul pour être mieux à même d'avancer et par reconnaître que beaucoup d'études et de recherches avaient déjà été faites sur le sujet, aussi bien par des Autochtones que par des non-Autochtones. Notre première étape a consisté à ramasser tous ces volumes de recherches et de rapports, à les épousseter et à en



tool that summarizes the research, which is the development of the holistic learning model, and try to bring that together so that we can better understand what success means and therefore move forward in measuring that success.

Our work is building on the shoulders of all that research. It is not to add more research but to move that research into practice by providing the tools that communities and organizations can use.

**Senator Brazeau:** I do not disagree with both of you on the importance of looking not only at Western standards of education or criteria or indicators of success but also at traditional indicators and the holistic model you spoke about as well.

First, have you approached the Council of the Federation with respect to your findings, and if so, what has been the response?

Second, if we will be in a position down the road to develop a framework that incorporates both Western thinking and holistic thinking for indicators of success, what cost implications will that have? Let us face it, the provinces have jurisdiction on education, except obviously for First Nation education, so that poses jurisdictional barriers and issues. If we do not get the provinces, the federal government and the Aboriginal groups on board, could we potentially see 600 different frameworks of education? We have over 600 First Nation communities across Canada, and I have no idea how many Metis communities there are. Could we potentially have over 600 different models or frameworks of education?

**Mr. Cappon:** You cannot usefully have that many. I do not know what it would cost, but I suggest that many of these issues are not necessarily about the amount of money you expend but how smart you are in expending it.

To illustrate that fact, among the OECD countries, Canada spends the second most on post-secondary education, but we are certainly nowhere near second in results. It is how we spend money, not necessarily how much we spend. Similarly, in other aspects of education, in Canada we spend a lot of money on education, but how you organize yourself makes a difference.

It may be true that if you went through the logic of the model I propose, which is using objectives and deciding what those would be on a national basis, you would cut down on spending in some areas and boost up spending in others. Whether overall you would have more money is not my interest. My main issues would be whether you were spending wisely and in accordance with the objectives you set in consultation with the communities.

You would not consult 600 communities. You would do this on a national basis using our framework, perhaps. You would agree on what the objectives are for each of the measures, in our case 30 measures for the next five years. You would have that agreement across the country. It could and should be done in different ways in different communities because the cultures are different, but you would attain those objectives. For me, that is what accountability is about. It is not about spending more or less money but about how you have achieved the objectives that you said you would, with the resources you had.

faire la synthèse sous forme d'un modèle holistique d'apprentissage pouvant nous permettre de mieux comprendre ce que signifie la réussite et, partant, de trouver des moyens de la mesurer.

Notre travail a consisté à faire fond sur toute cette recherche. Il s'agissait non d'ajouter d'autres études, mais de transposer les résultats obtenus dans la pratique en créant des outils dont les collectivités et les organisations pouvaient se servir.

**Le sénateur Brazeau :** Je suis bien d'accord avec vous sur l'importance de considérer tant les normes, critères ou indicateurs occidentaux de réussite que les indicateurs traditionnels et le modèle holistique dont vous avez parlé.

Premièrement, avez-vous soumis vos conclusions au Conseil de la fédération et, si oui, quelle a été la réponse?

Deuxièmement, s'il nous est possible plus tard d'élaborer un cadre combinant les notions occidentale et holistique des indicateurs de réussite, quelles seraient les conséquences sur les coûts? Soyons réalistes. Les provinces ont la responsabilité de l'éducation, sauf évidemment ce qui concerne les Premières nations. Il y a donc des conflits de compétence. S'il n'y a pas d'entente entre les provinces, le gouvernement fédéral et les groupes autochtones, est-il envisageable d'appliquer 600 cadres différents d'éducation? Nous avons plus de 600 collectivités des Premières nations au Canada, et je ne sais combien de collectivités métisses. Pourrions-nous avoir plus de 600 modèles d'éducation différents?

**M. Cappon :** Nous ne pouvons pas en avoir autant en pratique. Je ne sais pas ce que cela coûterait, mais je dirais que beaucoup des problèmes qui se posent sont moins liés aux montants dépensés qu'à la mesure dans laquelle les dépenses sont judicieuses.

Je vais vous donner un exemple. Parmi les pays de l'OCDE, le Canada se classe deuxième en fonction des dépenses consacrées à l'éducation postsecondaire, mais il est très loin d'être deuxième sur le plan des résultats. Le plus souvent, la façon de dépenser l'argent compte beaucoup plus que le montant dépensé. De même, le Canada consacre énormément d'argent à l'éducation dans d'autres domaines, mais c'est la façon de s'organiser qui fait toute la différence.

Il est bien possible qu'en adoptant le modèle que je propose, c'est-à-dire en définissant des objectifs de portée nationale, vous puissiez réduire les dépenses dans certains domaines et les augmenter dans d'autres. Que le total soit supérieur ou inférieur ne me concerne pas vraiment. Je veux simplement que les dépenses soient faites à bon escient et conformément aux objectifs définis en consultation avec les collectivités.

Il serait impossible de consulter 600 collectivités. Vous pourriez peut-être agir sur une base nationale en vous servant de notre cadre. Vous conviendriez des objectifs liés à chacun des 30 indicateurs que nous avons définis pour les cinq prochaines années. Ces objectifs seraient acceptés partout dans le pays. Leur réalisation peut et doit se faire de manières différentes dans les différentes collectivités parce que les cultures ne sont pas les mêmes, mais les objectifs seraient quand même communs. Pour moi, voilà en quoi consiste la responsabilité. Il s'agit non de dépenser plus ou moins d'argent, mais d'atteindre les objectifs fixés avec les ressources dont on dispose.

In relation to how we work and the balance between the conventional Western models and the more innovative ones we are using, I want to emphasize that this is not to dismiss the conventional models, and we ourselves reject any rejectionist notion. We are not rejecting Western models, which are very important. We stay away from any rejectionist impulses. Some of the people you are corresponding with probably have those impulses: If it is White, it must be bad. We do not go there. That is what I mean by a rejectionist model. There are measures that have worked and that are useful, and there are measures that are less useful than the conventional ways of doing things. The whole task is to take what is useful and not the rest.

In terms of the politics, there is the rub for us. The politics are very difficult for us. We have not approached the Council of the Federation. We had intended to do so, but since we lost our federal government funding two weeks ago, we have fewer resources than before. Therefore, our capacity to go forward with this work in detail is significantly reduced, because federal funding was 90 per cent of our funding. We would like to work with the Council of the Federation, but it does not seem likely in the near future.

**Senator Brazeau:** I am assuming that if there were buy-in from the five national Aboriginal organizations, having a seat on the council once a year, they would promote the work that you have been doing.

We are doing a study on First Nations kindergarten to Grade 12. In your experience, in the work you have done, does the CCL believe that First Nations should have control, administration, oversight and delivery of First Nations education in Canada?

**Mr. Cappon:** That is probably the only question I have had so far this evening that I do not have an answer to. I do not know. We do not have a corporate view to express there. That is more a governance issue in the direct sense of the term. All I can say is that we do know that if the objectives are not set in collaboration with First Nations, it will go nowhere. I suppose you can interpret that in whatever way you want, but the objectives and the assignment of resources to those objectives must be done collaboratively or it will not work, in whatever model of governance you have.

**The Chair:** During our travels to the U.S., we visited a high school. It was incredibly inspiring to see these Pueblo Native American children. It was so positive. There was a meeting in the gym. I asked the grand chief of the Pueblo Indians how he maintains such a high level of enthusiasm and such a high success rate in his high schools. He said they try to look through the eyes of the children for what they should be doing, as opposed to looking through their own eyes. He said that is one of the reasons they have been successful. Some of the senators who were with me on that trip will recall that.

Quant à la façon de travailler et à l'équilibre à maintenir entre les modèles occidentaux conventionnels et les modèles modernes que nous utilisons, je tiens à souligner que nous ne voulons nullement écarter les modèles conventionnels. Nous rejetons nous-mêmes toute attitude « réjectionniste ». Nous ne rejetons pas les modèles occidentaux, qui sont très importants. Nous sommes opposés aux impulsions de rejet du genre que vous avez probablement pu constater avec certains de vos correspondants : Si c'est Blanc, c'est mauvais et nous n'en voulons pas. C'est ce que j'entends par attitude « réjectionniste ». Il y a des mesures utiles et d'autres qui le sont moins que les normes conventionnelles. L'essentiel est de choisir ce qui est utile et d'écarter le reste.

L'aspect politique est pour nous le plus difficile. Nous n'avons pas pris contact avec le Conseil de la fédération. Nous avions l'intention de le faire, mais comme nous avons perdu, il y a deux semaines, le financement que nous accordait le gouvernement fédéral, nous avons moins de ressources qu'auparavant. Par conséquent, notre capacité d'aller de l'avant dans ce travail détaillé est considérablement réduite parce que les fonds fédéraux que nous recevions représentaient 90 p. 100 de notre budget. Nous aimerions bien travailler avec le Conseil de la fédération, mais c'est peu probable dans un proche avenir.

**Le sénateur Brazeau :** Je suppose qu'une participation de cinq organisations autochtones nationales les amènerait à appuyer votre travail si elles avaient un siège au conseil une fois par an.

Nous menons une étude sur l'éducation, de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année, dans les Premières nations. En fonction de l'expérience que vous avez acquise, est-ce que le Conseil canadien sur l'apprentissage croit que les Premières nations devraient assumer le contrôle, l'administration et la supervision de l'éducation dans leurs collectivités au Canada?

**M. Cappon :** C'est probablement la seule question à laquelle je n'ai pas de réponse à donner ce soir. Je ne le sais pas. Notre conseil n'a pas un point de vue à ce sujet. Cette question concerne la gouvernance dans le sens propre du mot. Tout ce que je peux dire c'est que si les objectifs ne sont pas définis en collaboration avec les Premières nations, ils ne serviront pas à grand-chose. Je suppose que vous pouvez interpréter cela de la manière que vous voulez, mais la définition des objectifs et l'attribution des ressources correspondantes doivent être le fruit d'une collaboration. Autrement, rien ne marchera, quel que soit le modèle de gouvernance adopté.

**Le président :** Au cours de nos déplacements aux États-Unis, nous avons visité une école secondaire et avons été vraiment inspirés de voir ces enfants autochtones américains du groupe des Pueblos. C'était tellement positif. Nous avons assisté à une réunion dans le gymnase. J'ai demandé au grand chef des Pueblos ce qu'il faisait pour maintenir un tel niveau d'enthousiasme et un tel taux de succès dans ses écoles secondaires. Il a dit que les autorités scolaires essayaient de voir les choses avec les yeux des enfants plutôt qu'avec des yeux d'adultes. Pour lui, c'était l'une des raisons du succès. Les sénateurs qui m'accompagnaient dans ce voyage s'en souviendront.



You mentioned earlier that one in five Aboriginal learners had parents or grandparents who had been in residential schools and that this has had a negative effect on the present-day educational outcomes of First Nations children.

Could you explain that a little further? Do we have any data establishing this intergenerational effect? How important a factor do you think this is?

**Mr. Cappon:** I will ask Mr. Laughlin to address the issue of data in a moment.

I do know, because I have a medical background, that the environment in which people work affects them psychologically in all sorts of ways. Any experience in the educational system that would be seen as traumatic for a parent tends to get passed on to children.

Let me give you an example from some of the research we have done, although not in Aboriginal education. We find that parents who themselves struggled with homework when they were in school are much more anxious about their own children's homework and about how much homework there is than are those who did not struggle with homework. Those kinds of psychological factors can be powerful.

**Mr. Laughlin:** Intergenerational is a key component of the structural model or the framework that First Nations in particular have defined. In fact, in the model, they identified this lifelong learning process, starting from early learning through to adult learning, but then including the seven generations of intergenerational learning. The fact that one in five First Nations youth living on-reserve right now has parents — not just grandparents, but parents — who attended a residential school has a significant impact, and not only on this idea of learning communities or communities as a hub. In fact, some of those parents are dropping off their children at the residential school they attended. As we can all imagine, the potential impact is devastating. It is a big impact, but especially when we are defining the importance of intergenerational learning through elders, parents and communities in that lifelong learning process.

**Senator Raine:** Would some of your indicators measure physical education as well as traditional education? I know that the rates of poor health, obesity and diabetes are higher on-reserve than off-reserve. Has it come up in your conversations with First Nations people to put in those kinds of indicators as well?

**Mr. Cappon:** I will ask Mr. Laughlin to answer that specifically in a moment. There is good, strong evidence that in countries that have a national healthy schools process — which means not education about health matters in the classroom but that the school environment is a healthy one, including psychological and physical dimensions, as well as physical education — such as the U.K., the academic performance of students in those schools is much better than in schools that do not belong to the healthy schools initiative. Canada, for the reasons we have talked about, including the political disorganization here, does not have any

Vous avez mentionné plus tôt qu'un étudiant autochtone sur cinq a eu des parents ou des grands-parents qui sont allés dans les pensionnats indiens et que cela a des effets négatifs sur les résultats scolaires actuels des enfants des Premières nations.

Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet? Disposez-vous de données prouvant l'existence de cet effet intergénérationnel? À votre avis, quelle est l'importance de ce facteur?

**M. Cappon :** Je demanderai à M. Laughlin de parler de la question des données dans un instant.

Je sais, à cause de mes antécédents médicaux, que l'environnement dans lequel les gens travaillent les affecte psychologiquement de toutes sortes de façons. Toute expérience éducative pouvant être considérée comme traumatisante pour un parent tend à se transmettre aux enfants.

Permettez-moi de vous donner un exemple tiré des recherches que nous avons faites, bien qu'il ne soit pas lié à l'éducation des Autochtones. Nous avons constaté que les parents qui ont eux-mêmes eu des difficultés à faire leurs devoirs lorsqu'ils étaient à l'école tendent à être plus anxieux au sujet des devoirs de leurs enfants que les parents qui n'ont pas eu la même expérience. Les facteurs psychologiques de ce genre peuvent avoir de puissants effets.

**M. Laughlin :** Les effets intergénérationnels constituent un élément clé du modèle structurel ou du cadre que les Premières nations en particulier ont défini. En fait, elles ont mentionné, dans le modèle, ce processus d'apprentissage continu qui commence dans les premières années de la vie et s'étend jusqu'à l'âge adulte et y ont inclus les sept générations de l'apprentissage intergénérationnel. Le fait qu'un jeune sur cinq parmi les membres des Premières nations vivant actuellement dans les réserves ait des parents — pas seulement des grands-parents — qui ont été dans un pensionnat indien a des effets sensibles, et pas seulement du point de vue des communautés d'apprentissage ou des communautés en tant que centres d'activité. En fait, certains de ces parents emmènent leurs enfants au pensionnat indien qu'ils ont fréquenté. Comme nous pouvons tous l'imaginer, les conséquences peuvent être désastreuses. Les effets sont importants, surtout si on tient compte de l'apprentissage intergénérationnel transmis par les aînés, les parents et les collectivités dans le cadre de ce processus d'apprentissage continu.

**Le sénateur Raine :** Mesurez-vous l'éducation physique, dans le cadre de vos indicateurs, parallèlement à l'éducation traditionnelle? Je sais que le mauvais état général de santé, l'obésité et le diabète sont plus fréquents dans les réserves qu'hors réserve. Avez-vous envisagé, dans vos entretiens avec les membres des Premières nations, de calculer également ce genre d'indicateurs?

**M. Cappon :** Je vais demander à M. Laughlin de répondre à cette question précise dans un instant. Nous disposons de données assez concluantes établissant que, dans les pays ayant un processus national d'écoles saines — je ne parle pas ici de cours sur la santé, mais d'écoles ayant un environnement psychologique et physique sain ainsi que des cours d'éducation physique —, comme c'est le cas au Royaume-Uni, le rendement scolaire des étudiants est nettement meilleur que dans les écoles qui n'ont pas une initiative de ce genre. Le Canada, pour les raisons que nous avons déjà mentionnées, dont la désorganisation politique ici, n'a



national healthy schools initiative at all. We are at a bit of a disadvantage with respect to that generally, but specifically in First Nations schools.

**Mr. Laughlin:** Unfortunately, the only data we have around physical education and activity is that which occurs outside the classroom. We have a big data gap. There is very little information available on the extent of physical education programs for First Nation schools and communities, especially considering the physical health challenges and obesity and diabetes rates that are more persistent and prevalent in First Nations communities. We have no data to identify the extent of such a healthy schools program in Canada.

**Mr. Cappon:** If this committee were to think about what indicators and objectives it wanted the country to have, I would suggest that would be one, because of the issues with regard to diabetes and weight being so important.

In addition to having that as a measure, as we do in the Composite Learning Index, you would see what the impact of that measure was as a percentage with the weighting of that measure on the overall learning conditions of the community. We do that with the Composite Learning Index, and we can do it with this process as well. You want to know how great an impact that would have, and you can actually do the work to determine that.

If the question is whether we should have that data, it is a huge gap, and it is one of the obvious indicators that you would add to the rich mix you would have.

**Senator Lovelace Nicholas:** During your research, did you find that racism and poverty could be problems First Nations people are facing?

**Mr. Cappon:** Yes. Of course, that is not specific to First Nations people. Every indicator of people's well-being is related to revenue levels. For example, there is a straight-line relationship between revenue and health. That is also the case to some extent for education. Where you find poverty, you find lower levels of education and lower levels of learning outcomes. That is an exterior factor that will have a huge impact.

**Mr. Laughlin:** As a broader response, as you will see in the report, the framework we have incorporated has a relationship to many community well-being factors. It is not only the importance of learning and what those indicators are, but the importance of learning as it relates to well-being in the community.

One indicator we looked at in the report was the impact of racism on learning. Unfortunately, the data we have cited here is only for off-reserve, but a survey done in 2006 found that 42 per cent of off-reserve Aboriginal people reported being exposed to racism or discrimination over the last two years. Racism and discrimination are prevalent; they do exist. I think this committee is aware of those concerns.

aucune initiative nationale sur les écoles saines. Cela nous désavantage d'une façon générale, particulièrement dans les écoles des Premières nations.

**M. Laughlin :** Malheureusement, les seules données que nous ayons sur l'éducation et l'activité physique portent sur les activités parascolaires. Nous avons d'importantes lacunes dans nos données. Nous n'avons que très peu de renseignements sur l'importance des programmes d'éducation physique dans les écoles et les collectivités des Premières nations, malgré les problèmes de santé et les taux d'obésité et de diabète qui sont nettement supérieurs dans ces collectivités. Nous n'avons pas de données sur les programmes d'écoles saines qui existent au Canada.

**M. Cappon :** Si le comité songe aux indicateurs et aux objectifs qu'il souhaiterait voir adopter au Canada, ce serait là un élément important à cause des problèmes de santé, de diabète et d'obésité qui se manifestent.

À part le fait d'ajouter cette mesure, comme nous le faisons dans le cadre de l'indice composite de l'apprentissage, nous pourrions déterminer les effets de ce facteur, en pourcentage, sur les conditions générales d'apprentissage de la collectivité. Comme nous le faisons déjà dans le cas de l'indice composite de l'apprentissage, nous pourrions le faire pour ce processus également. Si on veut connaître l'importance de l'éducation physique, il est possible de faire le travail nécessaire pour la mesurer.

Si vous vous interrogez sur l'opportunité de recueillir ces données, je vous signalerais que nous avons d'énormes lacunes et que ce domaine représente l'un des indicateurs les plus évidents à ajouter.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Avez-vous pu constater, au cours de vos recherches, que le racisme et la pauvreté font partie des problèmes que connaissent les membres des Premières nations?

**M. Cappon :** Oui. Bien sûr, ces problèmes ne touchent pas seulement les membres des Premières nations. Tous les indicateurs de bien-être des gens sont liés au niveau de revenu. Par exemple, il y a une relation linéaire entre le revenu et la santé. C'est également le cas de l'éducation, du moins dans une certaine mesure. Là où la pauvreté sévit, on trouve des niveaux d'instruction et des résultats scolaires inférieurs. C'est un facteur extérieur qui a des effets très considérables.

**M. Laughlin :** D'une façon plus générale, comme vous pourriez le voir dans le rapport, le cadre que nous avons établi est lié à de nombreux facteurs de bien-être de la communauté. Ce n'est pas seulement l'importance de l'apprentissage et des indicateurs correspondants, mais aussi l'importance de l'apprentissage dans ses liens avec le bien-être de la communauté.

Nous avons examiné dans le rapport les effets du racisme sur l'apprentissage. Malheureusement, les données citées portent uniquement sur les Autochtones vivant hors réserve, mais une enquête réalisée en 2006 a établi que 42 p. 100 de ces Autochtones hors réserve ont dit avoir été en butte à du racisme ou à de la discrimination dans les deux années précédentes. Le racisme et la discrimination sont répandus. Je crois que le comité en est bien conscient.

A recent study by the Aboriginal Learning Knowledge Centre looked at the importance of indigenous knowledge from Aboriginal teachers, what they can bring to the classroom and some of the challenges they face with systemic racism, both on-reserve and off-reserve.

**Senator Lovelace Nicholas:** I asked that question because I do not think that all of Canada is aware that this is a problem.

**Senator Hubley:** My question goes back to the one Aboriginal or First Nations school that was among the top 100 in Canada. Can you tell us where that school is and the name of it?

**Mr. Laughlin:** I do not know. The Community Well-Being Index referred to in the report is done by the research group at INAC. They base that on an international framework of human development. It may be that the school was in British Columbia, but that is all I can tell you.

**Senator Hubley:** We could find that out.

**Mr. Laughlin:** You could find that from them.

**Senator Hubley:** It would be nice to recognize them for having achieved some success. Do you recall whether it was a high school or an elementary school?

**Mr. Laughlin:** I do not know offhand, but I am encouraging the notion of building on strengths as opposed to recognizing differences.

**Senator Hubley:** Absolutely. You mentioned what will happen in the next five years. Assembly of First Nations National Chief Shawn Atleo says education is the key to success in a modern economy and is pushing for 65,000 post-secondary First Nations graduates in the next five years. Hopefully we can help him along the way.

**Mr. Cappon:** That is an objective.

**Senator Hubley:** That is right.

**Senator Dyck:** The very recent Urban Aboriginal Peoples Study released by Environics says that urban Aboriginal people, which includes First Nations, Metis and Inuit living in urban areas, experience negative stereotyping, that is, discrimination and racism. Part of that may be reflected in another study by the National Aboriginal Achievement Foundation, which surveyed high school students in Winnipeg. The study found that of the students who dropped out, about 20 per cent said they dropped out because of bullying. Bullying and racism seem to contribute a significant amount to the dropout rate of urban Aboriginal high school students.

How do we address that? In Saskatchewan there is a change in the public school system to include knowledge about treaties. Within the Canadian curriculum there is very little about Aboriginal people. Should that be changed?

Le Centre du savoir sur l'apprentissage chez les Autochtones a récemment mené une étude sur l'importance des connaissances transmises par les enseignants autochtones, sur ce qu'ils peuvent apporter à leurs étudiants et sur certaines des difficultés qu'ils doivent affronter par suite du racisme systémique, aussi bien dans les réserves qu'hors réserve.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** J'ai posé la question parce que je ne crois pas que les gens soient tous conscients de ce problème au Canada.

**Le sénateur Hubley :** Ma question porte sur la seule école autochtone ou des Premières nations qui s'inscrivait parmi les 100 meilleures du Canada. Pouvez-vous nous dire quel est son nom et où elle se trouve?

**M. Laughlin :** Je ne le sais pas. L'indicateur du bien-être de la communauté mentionné dans le rapport est établi par le groupe de recherche d'AINC. Ce groupe se fonde sur un cadre international de développement humain. Il est bien possible que cette école se trouve en Colombie-Britannique. C'est tout ce que je peux vous dire.

**Le sénateur Hubley :** Vous pourriez peut-être vous renseigner.

**M. Laughlin :** Vous pouvez obtenir ce renseignement du ministère.

**Le sénateur Hubley :** Il serait bon de reconnaître les réalisations de cette école. Savez-vous si c'est une école secondaire ou primaire?

**M. Laughlin :** Je ne le sais pas de mémoire, mais j'encourage toute initiative destinée à faire fond sur les points forts plutôt que d'insister sur les faiblesses.

**Le sénateur Hubley :** Absolument. Vous avez parlé de ce qui arrivera dans cinq ans. Le chef de l'Assemblée des Premières nations, Shawn Atleo, dit que l'éducation est la clé du succès dans une économie moderne et veut que 65 000 membres des Premières nations obtiennent des diplômes postsecondaires dans les cinq prochaines années. J'espère que nous pourrions l'aider à cet égard.

**M. Cappon :** C'est un objectif.

**Le sénateur Hubley :** C'est exact.

**Le sénateur Dyck :** D'après l'étude sur les Autochtones en milieu urbain très récemment publiée par Environics, les Autochtones urbains, y compris les membres des Premières nations, les Métis et les Inuits, font l'objet de stéréotypes négatifs, c'est-à-dire de discrimination et de racisme. On retrouve la même idée dans une autre étude menée par la Fondation nationale des réalisations autochtones dans le cadre d'une enquête auprès d'étudiants du secondaire à Winnipeg. Cette étude a révélé que, parmi les étudiants qui ont décroché, environ 20 p. 100 ont dit que c'était à cause de l'intimidation. L'intimidation et le racisme semblent contribuer sensiblement au décrochage des étudiants autochtones urbains au niveau secondaire.

Comment pouvons-nous nous attaquer à ce problème? Les écoles publiques de la Saskatchewan ont décidé de modifier les programmes d'études afin d'y inclure des connaissances relatives aux traités. D'une façon générale, les programmes d'études canadiens ne contiennent pas grand-chose au sujet des Autochtones. Faudrait-il envisager des changements à cet égard?

**Mr. Cappon:** There are at least three aspects to that question. First, why do people drop out, and does bullying or racism have anything to do with that? We find broadly that dropouts from school, especially males, do not necessarily drop out because they are doing badly. They drop out because they are not engaged in the schooling process, and that could be because of bullying, racism or any number of other things. I am not talking about Aboriginal people necessarily, just dropouts in general. Therefore, it would not be surprising if prejudice or racism was a factor. Most dropouts from high school are not doing too badly in school; they are not failing, so it would not be surprising if these other factors were important. Many people do not understand that. Kids are not dropping out because they are failing. It is because they do not feel that school is relevant or they are not engaged.

Second, on bullying specifically, this goes well beyond Aboriginal people. It is rampant in many school systems.

Third, knowledge of Canadian history, including treaties, is an important factor. Some Canadian provinces do not have a single mandatory Canadian history course, and most provinces have only one. No other country in the world has only one mandatory course on the country's own history.

When you have only one course, which is often social studies and not even Canadian history, it is very hard to fit everything in, so knowledge of treaties will be at the bottom of a long list of things. I would argue forcefully that we need to do more Canadian history, period, than we currently do in the school system.

**Mr. Laughlin:** The work in Saskatchewan that you mentioned on building on treaty education for all is part of the work that CCL helped commission and fund back when we had the financial means to do that.

**Senator Patterson:** Talking about goals and objectives, we received a presentation from INAC recently that talked about the goals of education. The witness said:

The government wants First Nation Canadians to fully share in Canada's economic prosperity. We believe that while quality education is not the only way to achieve this goal, it is the single most important lever in improving life's chances.

Have you any comments on that assessment of the goal and value of education?

**Mr. Cappon:** It is fine rhetoric. We hear it every day. Everywhere in the world we all want to do better, both in quality and in quantity. However, it does not tell me anything.

**Senator Patterson:** Thank you for that candid answer. What would you say should be the goals and value of education, then?

**M. Cappon :** Cette question a au moins trois aspects. Premièrement, pourquoi les gens décrochent-ils? L'intimidation ou le racisme interviennent-ils dans ce phénomène? On constate, d'une façon générale, que les décrocheurs, surtout quand ils sont de sexe masculin, ne quittent pas nécessairement l'école parce qu'ils ont de mauvais résultats. Ils abandonnent les études par manque d'engagement envers le processus scolaire, ce qui pourrait être dû à l'intimidation, au racisme ou à différentes autres raisons. Je ne parle pas nécessairement des Autochtones. Il s'agit des décrocheurs en général. Par conséquent, il ne serait pas surprenant que les préjugés ou le racisme jouent un rôle. Au secondaire, la plupart des décrocheurs n'ont pas de mauvais résultats. Ils n'échouent pas nécessairement, ce qui permet de croire que ces autres facteurs sont importants. Beaucoup de gens ne s'en rendent pas compte, croyant que les enfants décrochent parce qu'ils essuient des échecs dans leurs études. En réalité, ils n'ont pas l'impression que l'école est utile ou ils manquent d'engagement.

Deuxièmement, en ce qui concerne plus particulièrement l'intimidation, le phénomène va bien au-delà des Autochtones. Il est très répandu un peu partout dans le système scolaire.

Troisièmement, la connaissance de l'histoire du Canada, y compris les traités, est un important facteur. Certaines provinces canadiennes n'ont aucun cours obligatoire d'histoire du Canada, et la plupart n'en ont qu'un seul. Aucun autre pays du monde n'a qu'un seul cours obligatoire sur l'histoire nationale.

Quand on n'a qu'un seul cours, qui est en général intégré aux études sociales et n'est pas nécessairement axé sur l'histoire du Canada, il est très difficile de tout y inclure, ce qui fait que l'étude des traités figure au bas d'une longue liste. Je soutiens que nous avons besoin d'enseigner davantage l'histoire du Canada, comme matière distincte, que nous ne le faisons actuellement dans le système scolaire.

**M. Laughlin :** L'initiative de la Saskatchewan que vous avez mentionnée, qui prévoit d'enseigner l'histoire des traités à tous les étudiants, fait partie du travail que le CCA a contribué à financer quand il avait les moyens de le faire.

**Le sénateur Patterson :** Au sujet des buts et des objectifs, des représentants d'AINC nous ont récemment présenté un exposé portant sur les objectifs de l'éducation. Le témoin a dit :

Le gouvernement veut pleinement associer les Canadiens des Premières nations à la prospérité économique du Canada. Nous croyons, même si une éducation de grande qualité ne constitue pas le seul moyen d'atteindre cet objectif, qu'elle représente le levier le plus important pour améliorer les chances de mener une meilleure vie.

Que pensez-vous de cette évaluation de l'objectif et de la valeur de l'éducation?

**M. Cappon :** C'est sûrement un beau discours. Nous l'entendons tous les jours. Partout dans le monde, chacun veut faire mieux sur le double plan qualitatif et quantitatif. Toutefois, pour moi, cela ne veut rien dire.

**Le sénateur Patterson :** Je vous remercie de votre franchise. À votre avis, quels devraient donc être les objectifs et la valeur de l'éducation?



**Mr. Cappon:** The goals should be to prepare people for the life skills they need, including occupational skills, as well as every other kind of skill they need for personal development, such as learning to be; learning to live together, to develop socially with respect to social cohesion; learning to do, which is skills acquisition; and learning to know, which is education and gathering knowledge. That should be the goal of a learning system. Those are UNESCO's four internationally defined dimensions of learning, which we use in our Composite Learning Index at the Canadian Council on Learning. If you are serious about doing something, you then have specific objectives within that.

I recognize the rhetoric, and I did not want to be dismissive about it. If I sounded that way, I did not mean to; it is just that it is so familiar to me. In and of itself, it does not lead you anywhere unless you have something more specific to put behind it.

**Senator Patterson:** I take it you would say that the goals and values you have just described would not be different for Aboriginal learners as compared to other Canadians?

**Mr. Cappon:** Absolutely not. It is why I said at the beginning of my presentation that the objectives and the standards should be equivalent for Aboriginal Canadians. The expectations should be just as high. There is no room for having lower expectations for any segment of the Canadian population.

**Senator Patterson:** Thank you.

**The Chair:** I would like to thank both of you on behalf of the committee. Senator Campbell asked me earlier today how many witnesses we have. I said we have just one panel and most likely it will be an hour-long meeting.

**Mr. Cappon:** Sorry to disappoint you.

**The Chair:** No, you did not disappoint us at all. As far as I am concerned, you did an excellent job. Your candid straightforwardness in response to the questions and your excellent presentation were very much appreciated. I would like to thank both of you for coming.

I would like to think that if we run into something we feel you may be able to answer, hopefully we would be able to contact you somehow. If you would leave your contact information with the clerk, although we most likely have anyway, it would be greatly appreciated. Thank you for an excellent job.

**Mr. Cappon:** Thank you. It has been a great pleasure for both of us to be here this evening and to answer the wonderful questions we have had. We have appreciated it a great deal.

**The Chair:** Colleagues, I have some business to conduct. We will conduct it in the business session. It is about upcoming witnesses. We are thinking of bringing the department and Statistics Canada back for a statistical portrait of educational attainment, which would be one group of witnesses. We are also thinking of asking the Auditor General to appear, as well as

**M. Cappon :** L'objectif devrait être de préparer les gens à acquérir les connaissances pratiques de base dont ils ont besoin, y compris les compétences professionnelles et toutes les autres compétences nécessaires à l'épanouissement personnel : apprendre à être, apprendre à vivre avec les autres, se développer sur le plan social, réaliser la cohésion sociale, apprendre à faire des choses, c'est-à-dire acquérir des compétences, et apprendre à apprendre, c'est-à-dire s'instruire et accumuler des connaissances. Tel devrait être l'objectif d'un système d'apprentissage. Ce sont les quatre dimensions définies par l'UNESCO que nous utilisons au CCA dans notre indice composite de l'apprentissage. Si on veut sérieusement faire quelque chose, il faut avoir des objectifs précis.

J'admets que la rhétorique a du bon. Je ne la rejette pas. Si j'ai donné l'impression de le faire, ce n'était pas mon intention. C'est simplement que j'entends si souvent ces formules. En soi, elles ne mènent nulle part à moins de s'appuyer sur des objectifs plus précis.

**Le sénateur Patterson :** Dois-je comprendre que les objectifs et les valeurs que vous venez de décrire sont les mêmes pour les apprenants autochtones que pour les autres Canadiens?

**M. Cappon :** Absolument pas. C'est la raison pour laquelle j'ai dit, au début de mon exposé, que les normes et les objectifs devraient être équivalents pour les Canadiens autochtones. Les attentes devraient être tout aussi élevées. Nous n'admettons pas des attentes moindres pour un groupe quelconque de la population canadienne.

**Le sénateur Patterson :** Je vous remercie.

**Le président :** Je voudrais vous remercier tous deux au nom du comité. Le sénateur Campbell m'a demandé tout à l'heure combien de témoins devaient comparaître. Je lui ai dit que nous n'avions qu'un seul groupe et que, selon toute probabilité, nous aurions une réunion d'une heure.

**M. Cappon :** Je regrette de vous décevoir.

**Le président :** Non, vous ne nous avez pas déçus du tout. Je trouve personnellement que vous avez fait un excellent travail. Nous avons beaucoup apprécié la franchise de vos réponses et votre excellent exposé. Je voudrais vous remercier tous deux d'avoir comparu devant le comité.

J'espère que nous serons en mesure de reprendre contact avec vous si nous tombons sur des questions que vous pouvez nous aider à comprendre. Nous vous serions donc reconnaissants de laisser vos coordonnées à la greffière. Je suppose d'ailleurs qu'elle les a déjà de toute façon. Merci pour l'excellent travail que vous avez fait.

**M. Cappon :** Merci à vous. Nous avons tous les deux étaient très heureux de comparaître devant le comité ce soir et de répondre aux excellentes questions que vous nous avez posées. Nous avons beaucoup apprécié cette réunion.

**Le président :** Collègues, nous avons à nous occuper des travaux du comité. Il s'agit des prochains témoins à convoquer. Nous envisageons de faire revenir des représentants du ministère et de Statistique Canada afin d'obtenir un tableau statistique d'ensemble des résultats de l'éducation. Ce sera un premier groupe de témoins. Nous pensons aussi à demander à la

academic Michael Mendelson from the Caledon Institute, which is a think tank, and John Richards from Simon Fraser University, who has been recommended to us by Tom Courchene.

If there is no objection to the people we have listed, we will set out to invite them and try to have witnesses here for next week so that we can carry on with the study.

**Senator Stewart Olsen:** While I like hearing from all these high-level academics, I would like to hear from the actual teachers who teach at the two levels we are looking at, from the excellence and maybe not from some of the excellence. I would rather hear from the horse's mouth what is going on rather than concentrate so much on this.

**The Chair:** Our plans were to have both. We will definitely go to the people and try to find out first-hand what is happening on the ground, but we wanted to get this behind us before we went in, so that when we did speak to the people on the ground, we would be able to compare that with the people who are running the show at this end and see whether it relates to what we are hearing on the ground.

**Senator Stewart Olsen:** I would almost rather do it the other way. I would like to ask some of the academics where their thought processes come from when this is what is actually happening on-reserve. That is just me.

**The Chair:** We will try to do that, Senator Stewart Olsen, but we have next week coming up, and we have not received any legislation yet. It is easier to get these people to the committee meeting at this time, but we will take into consideration what you are saying and will go from there.

**Senator Stewart Olsen:** Okay.

**The Chair:** Are there any other comments?

**Senator Dyck:** Would it be possible for us to visit Onion Lake First Nation, which has an immersion program?

**The Chair:** Onion Lake?

**Senator Dyck:** Yes. The witnesses mentioned Onion Lake tonight as well. They have a Cree immersion program.

**The Chair:** We should know what our budget is by tomorrow, and that will determine any travel.

**Senator Dyck:** Then we would see teachers right on the ground.

**Senator Raine:** Where is Onion Lake?

**Senator Dyck:** It is in Saskatchewan. We would actually see teachers on the ground delivering this program. That is a possibility, and we would be looking at an immersion program at the same time.

vérificatrice générale de comparaître, de même qu'à Michael Mendelson, de l'Institut Caledon, qui est un centre d'étude et de réflexion, et à John Richards, de l'Université Simon Fraser, qui nous a été recommandé par Tom Courchene.

Si personne ne s'oppose à la liste de personnes que je viens d'énumérer, nous leur enverrons des invitations et essaierons de les faire comparaître la semaine prochaine, pour qu'il nous soit possible de poursuivre notre étude.

**Le sénateur Stewart Olsen :** J'aime bien entendre ces universitaires de haut calibre, mais j'aimerais aussi connaître le point de vue de ceux qui enseignent aux deux niveaux que nous examinons, qu'ils aient ou non le même degré d'excellence. Je préfère avoir le son de cloche de ceux qui travaillent sur le terrain.

**Le président :** Nous avons l'intention d'avoir les deux sons de cloche. Nous chercherons bien sûr à apprendre de première main ce qui se passe sur le terrain, mais nous voulons terminer cette étape avant de le faire pour qu'il nous soit possible, en parlant aux gens sur le terrain, de comparer ce qu'ils disent à ce que pensent les gens qui sont aux commandes.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Je serais plutôt tentée de faire l'inverse. J'aimerais bien demander à quelques-uns de ces universitaires sur quoi se base leur réflexion compte tenu de ce qui se passe réellement dans les réserves. C'est mon point de vue.

**Le président :** Nous essaierons de procéder ainsi, sénateur Stewart Olsen, mais nous devons prévoir le programme de la semaine prochaine, alors que nous n'avons encore reçu aucune mesure législative. Il est plus facile de faire comparaître ces gens devant le comité en ce moment. Toutefois, nous tiendrons compte de ce que vous avez dit et agirons en conséquence.

**Le sénateur Stewart Olsen :** D'accord.

**Le président :** Y a-t-il d'autres observations?

**Le sénateur Dyck :** Nous serait-il possible de visiter la Première nation d'Onion Lake, qui a un programme d'immersion?

**Le président :** Onion Lake?

**Le sénateur Dyck :** Oui. Les témoins ont mentionné la Première nation d'Onion Lake ce soir. Elle a un programme d'immersion en cri.

**Le président :** Nous devrions savoir demain quel sera notre budget. Tout déplacement en dépendra.

**Le sénateur Dyck :** Nous pourrions alors nous entretenir avec des enseignants sur le terrain.

**Le sénateur Raine :** Où se trouve Onion Lake?

**Le sénateur Dyck :** En Saskatchewan. Nous pourrions en fait rencontrer les enseignants qui donnent ce programme. C'est une possibilité. Nous aurions en même temps la possibilité de nous familiariser avec un programme d'immersion.

**The Chair:** The steering committee will be working on this. I wanted to bring it up tonight so we could deal with it and have witnesses for next week so that it is not be a lost week. We will take into consideration your request, and we will set about to meet the expectations of senators on the committee.

If you have any input, get it to the clerk as soon as possible. If you think of someone who should appear on this subject, get it to the clerk, and then Senator Dyck, Senator Brazeau and I will deal with it as the steering committee.

I need a motion. Are we agreed that we will use the list I provided to supply witnesses for next week?

**Senator Campbell:** So moved.

**The Chair:** Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed, if any? Carried. If there is no other business, I look forward to seeing you on Tuesday, and we will try to inform your offices as soon as possible as to who the witnesses will be.

(The committee adjourned.)

**Le président :** Le comité de direction s'en occupera. J'ai voulu aborder la question ce soir pour que nous puissions l'examiner et avoir des témoins la semaine prochaine. Nous éviterions ainsi de perdre la semaine. Nous tiendrons compte de votre demande ainsi que des attentes des sénateurs membres du comité.

Si vous avez des propositions, je vous prie de les transmettre à la greffière le plus tôt possible. Si vous pensez à une personne que nous devrions faire comparaître, faites-le savoir à la greffière. Ensuite, le sénateur Dyck, le sénateur Brazeau et moi-même en discuterons au comité de direction.

Il faudrait que quelqu'un propose une motion. Convenons-nous d'utiliser la liste que j'ai présentée pour convoquer des témoins la semaine prochaine?

**Le sénateur Campbell :** Je le propose.

**Le président :** Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Y en a-t-il qui s'y opposent? La motion est adoptée. S'il n'y a rien d'autre, nous nous reverrons mardi. Nous essaierons de transmettre à vos bureaux le plus tôt possible les noms des témoins qui comparaitront.

(La séance est levée.)







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, April 21, 2010**

*Canadian Council on Learning:*

Paul Cappon, President and Chief Executive Officer;  
Jarrett Laughlin, Senior Research Analyst and Team Lead.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 21 avril 2010**

*Conseil canadien sur l'apprentissage :*

Paul Cappon, président-directeur général;  
Jarrett Laughlin, analyste principal à la recherche et chef d'équipe





Third Session  
Fortieth Parliament, 2010

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Wednesday, April 28, 2010  
Wednesday, May 5, 2010

### Issue No. 5

#### **Ninth and tenth meetings on:**

The federal government's  
constitutional, treaty, political  
and legal responsibilities  
to First Nations, Inuit and Metis peoples  
and other matters generally relating  
to the Aboriginal Peoples of Canada  
(Issues concerning First Nations Education)

#### **INCLUDING:**

THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE  
(Special Study Budget 2010-2011 —  
Examination of federal government's  
constitutional and legal responsibilities  
to Aboriginal peoples)

WITNESSES:  
(See back cover)

Troisième session de la  
quarantième législature, 2010

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

*Président :*

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Le mercredi 28 avril 2010  
Le mercredi 5 mai 2010

### Fascicule n° 5

#### **Neuvième et dixième réunions concernant :**

Les responsabilités constitutionnelles,  
conventionnelles, politiques et juridiques  
du gouvernement fédéral à l'égard  
des Premières nations, des Inuits et des Métis  
et d'autres questions générales relatives  
aux peuples autochtones du Canada  
(Questions concernant l'éducation des Premières nations)

#### **Y COMPRIS :**

LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Budget d'étude spéciale 2010-2011 —  
Examen des diverses responsabilités  
du gouvernement fédéral à l'égard  
des Autochtones du Canada)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Brazeau	Lovelace Nicholas
* Cowan	Moore
(or Tardif)	Patterson
Demers	Poirier
Hubley	Raine
* LeBreton, P.C.	Sibbeston
(or Comeau)	Stewart Olsen

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Moore replaced the Honourable Senator Campbell (*May 3, 2010*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Peterson (*April 29, 2010*).

The Honourable Senator Stewart Olsen replaced the Honourable Senator Ogilvie (*April 29, 2010*).

The Honourable Senator Poirier replaced the Honourable Senator Marshall (*April 29, 2010*).

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Poirier (*April 28, 2010*).

The Honourable Senator Peterson replaced the Honourable Senator Campbell (*April 27, 2010*).

The Honourable Senator Ogilvie replaced the Honourable Senator Stewart Olsen (*April 26, 2010*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

*Vice-présidente* : L'honorable Lillian Eva Dyck

et

Les honorables sénateurs :

Brazeau	Lovelace Nicholas
* Cowan	Moore
(ou Tardif)	Patterson
Demers	Poirier
Hubley	Raine
* LeBreton, C.P.	Sibbeston
(ou Comeau)	Stewart Olsen

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Moore a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 3 mai 2010*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénateur Peterson (*le 29 avril 2010*).

L'honorable sénateur Stewart Olsen a remplacé l'honorable sénateur Ogilvie (*le 29 avril 2010*).

L'honorable sénateur Poirier a remplacé l'honorable sénateur Marshall (*le 29 avril 2010*).

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Poirier (*le 28 avril 2010*).

L'honorable sénateur Peterson a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 27 avril 2010*).

L'honorable sénateur Ogilvie a remplacé l'honorable sénateur Stewart Olsen (*le 26 avril 2010*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, April 28, 2010  
(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:47 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Hubley, Marshall, Ogilvie, Patterson, Peterson, Raine, Sibbeston and St. Germain, P.C. (8).

*In attendance:* Marion Ménard and Jodi Bruhn, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Métis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*) (Issues concerning First Nations Education)

**WITNESSES:***Indian and Northern Affairs Canada:*

Eric Guimond, Acting Director, Research and Analysis Directorate;

Kathleen Keenan, Director General, Education Branch.

*Statistics Canada:*

Jane Badets, Director, Social and Aboriginal Statistics Division;

Evelyne Bougie, Analyst, Social and Aboriginal Statistics Division.

Mr. Guimond and Ms. Badets each made a statement and, together with Ms. Keenan and Ms. Bougie, responded to questions.

At 8:31 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 28 avril 2010  
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 47, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Hubley, Marshall, Ogilvie, Patterson, Peterson, Raine, Sibbeston et St. Germain, C.P. (8).

*Également présents :* Marion Ménard et Jodi Bruhn, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son étude sur les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*) (Questions concernant l'éducation des Premières nations)

**TÉMOINS :***Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Eric Guimond, directeur par intérim, Direction de la recherche et de l'analyse;

Kathleen Keenan, directrice générale, Direction générale de l'éducation.

*Statistique Canada :*

Jane Badets, directrice, Division de la statistique sociale et autochtone;

Evelyne Bougie, analyste, Division de la statistique sociale et autochtone.

M. Guimond et Mme Badets font chacun une déclaration puis, avec Mmes Keenan et Bougie, répondent aux questions.

À 20 h 31, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, May 5, 2010  
(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:49 p.m., in room 160-S, Centre Block.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brazeau, Hubley, Lovelace Nicholas, Moore, Patterson, Poirier, Raine, Sibbeston and Stewart Olsen (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Lang (1).

*In attendance:* Marion Ménard and Jodi Bruhn, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*) (Issues concerning First Nations Education)

*WITNESS:*

*Caledon Institute of Social Policy:*

Michael Mendelson, Senior Scholar.

The clerk informed the committee of the unavoidable absences of the chair and deputy chair and presided over the election of an acting chair.

The Honourable Senator Sibbeston moved:

That the Honourable Senator Patterson be the acting chair.

The question being put on the motion, it was adopted.

The acting chair took the chair.

Mr. Mendelson made a statement and responded to questions.

At 8:45 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

*ATTEST:*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, le mercredi 5 mai 2010  
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 49, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Brazeau, Hubley, Lovelace Nicholas, Moore, Patterson, Poirier, Raine, Sibbeston et Stewart Olsen (9).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Lang (1).

*Également présents :* Marion Ménard et Jodi Bruhn, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son étude sur les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*) (Questions concernant l'éducation des Premières nations)

*TÉMOIN :*

*Caledon Institute of Social Policy :*

Michael Mendelson, chercheur principal.

La greffière informe le comité de l'absence inévitable du président et de la vice-présidente et préside à l'élection d'un président suppléant.

L'honorable sénateur Sibbeston propose :

Que l'honorable sénateur Patterson soit élu président suppléant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le président suppléant occupe le fauteuil.

M. Mendelson fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 20 h 45, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, April 22, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

**SECOND REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada, respectfully requests funds for the fiscal year ending March 31, 2011, and requests, for the purpose of such study, that it be empowered to engage the services of such counsel, technical, clerical and other personnel as may be necessary.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

GERRY ST. GERMAIN

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 22 avril 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

**DEUXIÈME RAPPORT**

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 16 mars 2010 à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada, demande respectueusement des fonds pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2011 et demande qu'il soit, aux fins de ses travaux, autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire.

Conformément au Chapitre 3:06, article 2(1)c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
ABORIGINAL PEOPLES  
EXAMINATION OF FEDERAL GOVERNMENT'S  
CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESPONSIBILITIES  
TO ABORIGINAL PEOPLES**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING  
MARCH 31, 2011**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday,  
March 16, 2010:

The Honourable Senator St. Germain, P.C. moved,  
seconded by the Honourable Senator Greene:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the Committee on the subject during the Second Session of the Fortieth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2011, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

After debate,

The Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator Day, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was negatived on division.

The question was put on the motion of the Honourable Senator St. Germain, P.C., seconded by the Honourable Senator Greene:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the Committee on the subject during the Second Session of the Fortieth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2011, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

The motion was adopted on division.

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
PEUPLES AUTOCHTONES**

**EXAMEN DES DIVERSES RESPONSABILITÉS DU  
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À L'ÉGARD DES  
AUTOCHTONES DU CANADA**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS, 2011**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 16 mars 2010 :

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Greene,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la deuxième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2011 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

L'honorable sénateur Cools propose, appuyée par l'honorable sénateur Day, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est rejetée à la majorité.

La question est mise aux voix sur la motion de l'honorable sénateur St. Germain, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Greene,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la deuxième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2011 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion est adoptée avec dissidence.

*Le greffier du Sénat,*

Gary W. O'Brien

*Clerk of the Senate*

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 4,275
Transportation and Communications	
All Other Expenditures	\$ <u>4,725</u>
TOTAL	\$ 9,000

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on Tuesday, March 30, 2010.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	4 275 \$
Transports et communications	
Autres dépenses	<u>4 725 \$</u>
TOTAL	9 000 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones le mardi 30 mars 2010.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date	_____
	The Honourable Senator Gerry St. Germain, P.C. Chair, Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

Date	_____
	L'honorable sénateur Gerry St. Germain, C.P. Président du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones

Date	_____
	The Honourable Senator David Tkachuk Chair, Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration

Date	_____
	L'honorable sénateur David Tkachuk Président du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration



STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES  
EXAMINATION OF FEDERAL GOVERNMENT'S CONSTITUTIONAL AND  
LEGAL RESPONSIBILITIES TO ABORIGINAL PEOPLES

EXPLANATION OF BUDGET ITEMS  
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2011

**GENERAL EXPENSES**

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

1. Hospitality - general (0410)	2,500	
2. Graphic Design (0303)	825	
3. Radio package production (0303)	950	
Sub-total		\$4,275

**ALL OTHER EXPENDITURES**

**OTHER**

1. Internet Advertising (0319)	3,225	
2. Miscellaneous expenses (0798)	1,500	
Sub-total		\$4,725

<b>Total of General Expenses</b>	<b>\$9,000</b>
----------------------------------	----------------

<b>Grand Total</b>	<b>\$9,000</b>
--------------------	----------------

The Senate administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, Principal Clerk,  
Committees Directorate

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Nicole Proulx, Director of Finance

\_\_\_\_\_  
Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES****QUESTIONS GÉNÉRALES RELATIVES AUX  
PEUPLES AUTOCHTONES DU CANADA****EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES  
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2011****DÉPENSES GÉNÉRALES****SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

1. Frais d'accueil - divers (0410)	2 500	
2. Infographie pour annonces (0303)	825	
3. Production radiophonique (0303)	950	
Sous-total		4 275 \$

**AUTRES DÉPENSES****AUTRES**

1. Publicité - internet (0319)	3 225	
2. Frais divers (0798)	1 500	
Sous-total		4 725 \$

**Total des dépenses générales** **9 000 \$**

**Grand Total** **9 000 \$**

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, greffière principale,  
Direction des comités

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Nicole Proulx, directrice des Finances

\_\_\_\_\_  
Date

## APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, April 22, 2010

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2011 for the purpose of its special study on the examination of federal government's constitutional and legal responsibilities to Aboriginal Peoples, as authorized by the Senate on Tuesday, March 16, 2010. The approved budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 2,775
Transportation and Communications	
All Other Expenditures	\$ <u>4,725</u>
TOTAL	\$ 7,500

Respectfully submitted,

*Le président,*

DAVID TKACHUK

*Chair*

## ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 22 avril 2010

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2011 aux fins de leur étude spéciale sur l'examen des diverses responsabilités du gouvernement fédéral à l'égard des autochtones du Canada, tel qu'autorisé par le Sénat le mardi 16 mars 2010. Le budget approuvé se lit comme suit :

Services professionnels et autres	2 775 \$
Transports et communications	
Autres dépenses	<u>4 725 \$</u>
TOTAL	7 500 \$

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 28, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:47 p.m. to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: issues concerning First Nations education).

**Senator Gerry St. Germain** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** I would like to welcome all honourable senators, members of the public and all viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, either on CPAC or possibly on the web.

I am Senator Gerry St. Germain from British Columbia and I have the honour of chairing this committee. The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types that touch on matters of concern to First Nations, Metis and Inuit.

The committee is undertaking a study of primary and secondary education of First Nations children living on-reserve. To gain some further knowledge of this subject, the committee has invited witnesses from two government departments: Indian and Northern Affairs Canada, INAC, and Statistics Canada. We have asked them to paint for us the statistical portrait of the issue. The gap in education attainment levels has been well documented and there is evidence that the gap may be widening. Data from the 2006 Census shows that the high school completion rate for First Nations living on-reserve has remained at 40 per cent since 1996. We look forward to deepening our understanding of this and other relevant statistics through an exchange with tonight's witnesses.

Welcome, colleagues and members of the committee. Please help me in welcoming our witnesses. From INAC we have Eric Guimond, Acting Director, Research and Analysis Directorate; and Kathleen Keenan, Director General, Education Branch. From Statistics Canada, we have Jane Badets, Director, Social and Aboriginal Statistics Division; and Evelynne Bougie, Analyst, Social and Aboriginal Statistics Division.

I would think that you might have a presentation. I do not want to be presumptuous, but, if you do have one, we welcome hearing your presentation. The senators will most likely have questions of you after your presentation, but we will go through both presentations first, and then we will deal with questions. Are we in agreement with that?

**Hon. Senators:** Agreed.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 avril 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 47, pour étudier les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (sujet : questions concernant l'éducation des Premières nations)

**Le sénateur Gerry St. Germain** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je souhaite la bienvenue à tous les sénateurs, aux membres du public et aux téléspectateurs de toutes les régions du pays qui suivent les débats du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur Internet.

Je suis le sénateur Gerry St. Germain, de la Colombie-Britannique, et j'ai l'honneur d'occuper le poste de président du comité. Le comité a le mandat d'examiner les dispositions législatives et, de façon générale, les questions relatives aux peuples autochtones du Canada. Ce mandat donne au comité le pouvoir très vaste de se pencher sur diverses questions qui revêtent un intérêt pour les Premières nations, les Métis et les Inuits.

Le comité entreprend une étude sur l'éducation primaire et secondaire dans les réserves des Premières nations. Pour élargir ses connaissances sur le sujet, le comité a invité à témoigner des représentants de deux ministères, à savoir Affaires indiennes et du Nord canadien, AINC, et Statistique Canada. Nous leur avons demandé de nous fournir un portrait statistique de la question. L'écart au chapitre des niveaux de scolarisation est bien connu, et certains signes montrent que cet écart pourrait s'accroître. Des données tirées du Recensement de 2006 indiquent que le taux d'obtention du diplôme d'études secondaires chez les membres des Premières nations vivant dans les réserves est demeuré le même depuis 1996, à savoir 40 p. 100. Nous nous réjouissons à l'idée que les témoins que nous recevons ce soir nous permettront de mieux comprendre cette statistique et d'autres statistiques pertinentes.

Collègues et membres du comité, je vous souhaite la bienvenue. Je vous demande de vous joindre à moi pour souhaiter la bienvenue à nos témoins. Nous recevons, d'AINC, Eric Guimond, directeur par intérim, Direction de la recherche et de l'analyse, et Kathleen Keenan, directrice générale, Direction générale de l'éducation, et de Statistique Canada, Jane Badets, directrice, Division de la statistique sociale et autochtone, et Evelynne Bougie, analyste, Division de la statistique sociale et autochtone.

J'imagine que vous avez des exposés à nous présenter. Je ne veux présumer de rien, mais si c'est le cas, nous nous ferons un plaisir de vous écouter. Les sénateurs auront fort probablement des questions à vous poser par la suite, mais chaque chose en son temps : d'abord les exposés, ensuite les questions. Est-ce que tout le monde est d'accord avec cela?

**Des voix :** D'accord.

**The Chair:** If everyone is in agreement, then please proceed, Mr. Guimond.

**Eric Guimond, Acting Director, Research and Analysis Directorate, Indian and Northern Affairs Canada:** It is a pleasure to be back before this committee. We appreciate the opportunity to talk about First Nation education statistics. I will cover census statistics. A deck was distributed to you to facilitate the discussion.

The choice of terminology in the deck to describe Aboriginal groups or other elements of the data is a reflection of the data source used. I chose the terminology to facilitate the work for someone who wishes to pursue the work presented here and to go back to the data. It might be more difficult to do so if I start playing with the terminology.

The deck that I will be speaking about this evening is fairly short. Slides 3 to 5 present a definition of the population according to census statistics that we use at INAC. The definition breaks down the Indian population into four Aboriginal groups: registered Indian, non-status Indian, Métis and Inuit. We refer to this definition as a blended definition because it groups three concepts measured by the census: Indian registration; Aboriginal identity — self-identity; and band membership.

Slide 4 serves as a reminder and provides context. It is important to remind ourselves that when we are looking at education statistics, we are talking about 50 per cent of the population. Roughly 50 per cent of the population was under the age of 25 in 2006. It is also important to remember that this population is young but is growing extremely fast. When looking at projections for the period 2006-26, judging by the growth rates on page 5, it is obvious that the Aboriginal groups are growing much faster than the Canadian population as a whole — two to three times faster on an annual basis. In 2026 the Aboriginal population, because of its higher fertility relative to the Canadian population, will remain a fairly young population.

I will not spend too much time on the slide found at page 6 because the general level of educational attainment of Aboriginal groups, in particular on-reserve, was already pointed out. About 40 per cent of the adult registered-Indian population on reserves have a high school diploma or higher level of certification. The level is similar for the Inuit population and somewhat higher for non-status Indians, off-reserve registered Indians and Métis, but all of them show lower levels of educational attainment compared to the non-Aboriginal population, which is around 77 per cent in 2006 for a high school diploma or higher education. Under “university degree” or “other post-secondary education,” as you move up the education continuum those proportions are lower for

**Le président :** Comme tout le monde est d'accord, veuillez commencer, monsieur Guimond.

**Eric Guimond, directeur par intérim, Direction de la recherche et de l'analyse, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Je suis heureux de me présenter de nouveau devant le comité. Nous vous sommes reconnaissants de nous donner l'occasion de discuter des statistiques touchant l'éducation des Premières nations. Je vous présenterai les statistiques découlant du recensement. Un document vous a été distribué pour vous permettre de suivre plus facilement mon exposé.

La terminologie que j'emploierai dans le cadre de mon exposé pour décrire les groupes autochtones ou d'autres éléments de données reflète la source des données. J'ai choisi cette terminologie pour simplifier la vie de ceux qui souhaiteront donner suite au travail que je vous présenterai aujourd'hui et leur permettre de se référer aux données. Je leur rendrais la tâche beaucoup plus difficile si je commençais à modifier cette terminologie.

L'étude dont je vous parlerai ce soir est relativement brève. Les diapos 3 à 5 fournissent la définition de la population autochtone retenue par AINC, laquelle est fondée sur les statistiques de recensement. Cette définition subdivise la population autochtone en quatre groupes, à savoir les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits, les Métis et les Inuits. Nous qualifions cette définition d'hybride puisqu'elle englobe trois caractéristiques sondées par le recensement, à savoir l'inscription au Registre des Indiens, l'identité autochtone — l'auto-identification à titre d'Autochtone, et l'appartenance à une bande.

La diapo 4 sert d'aide-mémoire et fournit un contexte. Il est important de garder présent à l'esprit que les statistiques touchant l'éducation concernent environ 50 p. 100 de la population. En 2006, à peu près 50 p. 100 de la population étaient âgés de moins de 25 ans. En outre, nous ne devons pas perdre de vue que la population autochtone est jeune, et que sa croissance est extrêmement rapide. Examinons les prévisions pour la période qui s'étend de 2006 à 2026; de toute évidence, si l'on en juge par les taux de croissance figurant à la diapo 5, la population autochtone croît beaucoup plus rapidement que l'ensemble de la population canadienne — son taux d'accroissement annuel est de deux à trois fois plus élevé. En 2026, la population autochtone demeurera relativement jeune en raison de son taux de fécondité élevée par rapport à celui de la population canadienne.

Je vais passer rapidement sur la diapo 6, puisque la question du niveau général de scolarisation des groupes autochtones, plus particulièrement ceux vivant dans les réserves, a déjà été signalée. Environ 40 p. 100 des Indiens inscrits d'âge adulte vivant dans les réserves détiennent un diplôme d'études secondaires ou supérieures. Cette proportion est similaire chez les Inuits et un peu plus élevée chez les Indiens non inscrits, les Indiens inscrits vivant dans une réserve et les Métis, mais le niveau de scolarisation de tous ces groupes est moins élevé que celui de la population non autochtone. En 2006, environ 77 p. 100 des non-Autochtones détenaient un diplôme d'études secondaires ou supérieures. Les taux de diplomation de tous les groupes diminuent dans les deux

all groups. However, the gap between the Aboriginal group and the non-Aboriginal population is always maintained.

These general statistics are of limited use when it comes time to monitor the current educational attainment among Aboriginal youth and young adults because they include all age groups, that is, the population 15 years old and older. It is important to focus on a particular cohort, which I will do for the rest of the presentation. I have selected the 25 to 34 age group to illustrate some of the educational attainment levels and trends from the census data.

Page 7 contains present data on the population that has no education. It is somewhat unusual to do this. When you browse through the literature that is available, people usually focus on high school attainment, post-secondary attainment and university attainment; it is not often that this information is presented relative to no certification at all. In this particular slide, that is exactly what is represented. This is the young adult population for the different Aboriginal groups and the registered Indians, broken down to those on and off reserve in 2006, with no certificate, diploma or degree. You will notice on the slide that among the registered Indians on-reserve and in the population in 2004-06, half have no formal education certificate in 2006. For the population of other Canadians, it is one in 10 for the same indicator.

I will turn now to the more conventional set of indicators, high school education or higher. On slide 8, for the group 25 to 34 years old, there is a comparison of the proportion with high school education or higher for registered Indians and other Canadians. This proportion has been rising for both populations since 1981. There has been a steady improvement for the registered Indian young adults since 1996. Although there has been a significant improvement from census to census, the gap between the two populations has not shrunk one bit during that period.

Slide 9 still focuses on young adults aged 25 to 34, but it is now looking specifically at university degrees at the bachelor level or higher. Here again there has been improvement for the registered Indian population — much less in comparison to the previous slide, but still an improvement from 1981 to 2006. The difference with respect to the previous slide is that the other-Canadians population saw a significant improvement in the proportion of its population of young adults with a university degree. As a result, the gap has increased pretty much every census and is now more than twice what it was in 1981.

Our focus on slide 10 is on gender disparities. You must have heard throughout the different presentations and discussions you have had on this topic that there are differences between men and women in the registered Indian population. We see similar differences for the general population, although the differences

autres catégories, à savoir « diplôme universitaire » ou « autre diplôme d'études postsecondaires », mais l'écart entre la population autochtone et la population non autochtone demeure.

Ces statistiques générales sont d'une utilité limitée au moment de suivre l'évolution du niveau actuel de scolarisation chez les jeunes et les jeunes adultes autochtones, puisqu'elles englobent tous les groupes d'âge, à savoir la population âgée de 15 ans et plus. Il est important de se concentrer sur une cohorte particulière, ce que je ferai pour le reste de mon exposé. J'ai choisi de porter mon attention sur le groupe d'âge des 25 à 34 ans pour mettre en évidence certains niveaux de scolarisation et quelques tendances qui ressortent des données du recensement.

La diapo 7 contient des données touchant la population ne détenant aucun diplôme d'études. Il est plutôt inhabituel de disposer de telles statistiques. Si vous parcourez la documentation disponible, vous constaterez que l'on s'intéresse habituellement aux taux d'obtention de diplôme d'études secondaires, postsecondaires et universitaires, mais que cette information est rarement présentée en regard de la proportion de la population ne détenant aucun diplôme. Dans cette diapo, c'est exactement ce qui est présenté : la proportion de la population de jeunes adultes des différents groupes autochtones et des Indiens inscrits — vivant dans les réserves et hors réserve — qui ne détenaient aucun certificat, diplôme ou grade en 2006. Vous constaterez que, de 2004 à 2006, la moitié des Indiens inscrits vivant dans les réserves et hors réserve ne détenaient aucun diplôme d'études officiel. Chez les autres Canadiens, une personne sur dix ne détient aucun diplôme d'études.

Je vais maintenant passer à un ensemble d'indicateurs plus conventionnels, à savoir le taux d'obtention de diplômes d'études postsecondaires ou supérieures. La diapo 8, pour le groupe des 25 à 34 ans, présente une comparaison des taux d'obtention de diplômes d'études secondaires ou supérieures chez les Indiens inscrits et les autres Canadiens. Cette proportion augmente au sein des deux populations depuis 1981, et s'accroît de façon constante chez les jeunes adultes de la population des Indiens inscrits depuis 1996. Même si l'on constate une amélioration notable d'un recensement à l'autre, l'écart entre les deux populations n'a pas diminué d'un iota de 1981 à 1996.

La diapo 9 concerne également les jeunes adultes de 25 à 34 ans, mais porte spécifiquement sur le taux d'obtention de diplômes universitaires du niveau du baccalauréat ou d'un niveau supérieur. Ici encore, on constate une amélioration au sein de la population des Indiens inscrits — amélioration beaucoup moins marquée que celle observée à la diapo précédente, mais il s'agit tout de même d'une amélioration pour la période de 1981 à 2006. On peut relever une différence par rapport à la diapo précédente : la proportion de la population des autres Canadiens âgés de 25 à 34 ans détenant un diplôme universitaire a considérablement augmenté. Ainsi, on peut observer que l'écart se creuse à peu près à chaque recensement, et qu'il est actuellement deux fois plus grand qu'il ne l'était en 1981.

La diapo 10 concerne les inégalités entre les sexes. Tout au long de vos travaux sur la question, vous avez dû lire et entendre qu'il y avait des différences entre les hommes et les femmes au sein de la population des Indiens inscrits. Les mêmes différences peuvent être décelées au sein de la population générale, mais elles sont



are much larger for the registered Indians. Registered Indian women do much better when it comes to education performance, especially when you look at a university degree.

At the other end of the spectrum, again I bring your attention to those without any certification, and you will notice quite rapidly that the registered Indian men are doing quite poorly in terms of educational performance compared to the women.

Slide 11 is a classic when looking at the economic data for Aboriginal groups and at the regional variation. As is the case for most socio-economic indicators, looking at high school certification by region, the registered Indian populations in Manitoba and Saskatchewan ranked the lowest. The highest proportions are found for the registered Indian populations in the Atlantic region and Ontario. The Aboriginal populations in Manitoba and Saskatchewan form the greatest proportion of the entire population in 2006, which is 15 per cent. Roughly around one in six Manitobans has a fairly low level of education.

Slide 12 indicates, and most of us know this notionally, that the higher your education, the higher your employment rate. This is illustrated here for the registered Indian and total Canadian population using 2006 data. The employment rate for the young adult population age 25 to 34 is given for every general level of education or no education, in terms of no certificate, diploma or degree. You will notice as you move up the education scale or continuum that at the top, with a university degree, registered Indians and other Canadians had similar employment rates in 2006.

Last year I was invited to share some statistics about community well-being. We indicated that well-being for First Nation and Inuit communities was on the rise between 1981 and 2006 but that those improvements had pretty much tapered off for the last five years of this period. For those who might have forgotten, the Community Well-Being Index is a composite index that we developed at INAC with four components: education, labour force, income and housing. Each component has an equal weight in an overall score of well-being that runs from zero to 100.

By looking at community well-being scores over the course of the 1981 to 2006 period, I am able to see what the importance of education is in the overall improvement of well-being in First Nations communities. Forty-five per cent of the overall improvement in the community well-being score of First Nations is triggered by improvements in education.

Turning to the last slide, the Community Well-Being Index provides the opportunity to look at communities specifically in terms of well-being or of one of the components of well-being, which I did here. This slide represents the distribution of First

beaucoup plus marquées chez les Indiens inscrits. Au sein de cette dernière population, les femmes s'en tirent beaucoup mieux que les hommes en ce qui concerne le taux de diplomation, surtout pour ce qui est de l'obtention de diplômes universitaires.

J'attire de nouveau votre attention sur ceux qui, à l'autre extrême, ne détiennent aucun diplôme. Vous constaterez assez rapidement que, chez les Indiens inscrits, la proportion d'hommes sans diplôme dépasse largement celle des femmes.

Les données économiques touchant les groupes autochtones et les variations régionales présentent certaines constantes, et, à cet égard, le portrait que présente la diapo 11 est tout à fait classique. Cette diapo porte sur le taux d'achèvement des études secondaires selon la région; comme c'est le cas pour la plupart des indicateurs socioéconomiques, c'est au Manitoba et en Saskatchewan que les Indiens inscrits affichent les taux de diplomation les plus bas, alors que les plus élevés sont enregistrés au sein des populations des Indiens inscrits de la région de l'Atlantique et de l'Ontario. C'est au Manitoba et en Saskatchewan que se trouvait, en 2006, la plus importante proportion de la population autochtone totale, à savoir 15 p. 100. À peu près un Manitobain sur six possède un niveau de scolarisation relativement bas.

La diapo 12 confirme ce que la plupart d'entre nous savent de façon théorique, à savoir que le taux d'emploi croît proportionnellement au niveau de scolarisation. C'est ce que fait ressortir ce graphique qui établit une comparaison entre la population des Indiens inscrits et la population canadienne au moyen de données datant de 2006. Le taux d'emploi de la population des jeunes adultes de 25 à 34 ans est fourni pour chaque niveau de scolarisation, y compris celui correspondant aux personnes ne détenant aucun certificat, diplôme ou grade. Vous constaterez que, en 2006, le taux d'emploi des Indiens inscrits et des autres Canadiens détenant un diplôme universitaire était similaire.

L'an dernier, on m'a invité à présenter des statistiques concernant le bien-être des collectivités. À ce moment, nous avons indiqué que le bien-être des collectivités des Premières nations et des Inuits s'était accru entre 1981 et 2006, mais qu'il avait progressivement diminué au cours des cinq dernières années de cette période. Pour ceux qui l'auraient oublié, l'indice de bien-être des collectivités est un indice composite élaboré par AINC et englobant quatre aspects, à savoir l'éducation, la population active, le revenu et le logement. Chaque aspect se voit accorder un poids égal au moment d'évaluer le bien-être global d'une collectivité, lequel est coté sur une échelle de zéro à 100.

Si l'on examine les scores de l'indice de bien-être des collectivités au cours de la période qui s'étend de 1981 à 2006, on peut constater l'importance que revêt l'éducation dans l'amélioration globale du bien-être des collectivités des Premières nations. Une proportion de 45 p. 100 de l'amélioration globale de l'indice de bien-être des collectivités des Premières nations s'explique par des améliorations sur le plan de l'éducation.

Passons à la diapositive suivante. L'indice de bien-être des collectivités permet d'examiner le bien-être d'une collectivité en fonction de l'un ou l'autre des aspects du bien-être. C'est ce que j'ai fait ici. Cette diapo présente la répartition des collectivités des

Nations communities and other Canadian communities based on the proportion of the population 15 years and older with a high school certificate or higher.

The slide shows huge disparities across First Nations communities. We have First Nations communities with 10 per cent of their direct population obtaining high school or higher education while other Canadian communities have an adult population with a proportion of 80 per cent to 85 per cent with high school or higher education. The variation is huge across First Nations communities.

In the bottom 100 Canadian communities, in terms of education for communities with at least 250 people, 81 are First Nations; and no First Nations community is ranked in the top 100 communities in Canada in terms of educational attainment just with high school plus.

On that note, I will pass to Ms. Badets.

**Jane Badets, Director, Social and Aboriginal Statistics Division, Statistics Canada:** I would like to thank the committee for inviting Statistics Canada here tonight to present data and information on Aboriginal peoples in Canada. I am here with my colleague Evelynne Bougie, who is a researcher with Statistics Canada and who has conducted research on the educational outcomes of Aboriginal people. I will present some of those results today.

My presentation will cover two parts. I was asked to provide an overview of the data we do have. I will briefly go through the census and the two surveys that we have: the Aboriginal Peoples Survey and the Aboriginal Children's Survey. Then I will present results from these data sources, and much of my presentation will complement what you heard from Mr. Guimond.

Slide 3 is information about the census. It is our most comprehensive source of data on Aboriginal people and provides a number of ways to define the Aboriginal population, including providing data on First Nations living on- and off-reserve, with or without registered status, Métis and Inuit.

Slide 4 gives background information about the Aboriginal Peoples Survey and the Aboriginal Children's Survey. I will highlight a couple of things about these data sources. First, they were designed with the advice of experts in the area of early childhood development of Aboriginal children. That is the case of the Aboriginal Children's Survey. Both were designed in partnership with national Aboriginal organizations as well as key departments such as Indian and Northern Affairs Canada and Human Resources and Skills Development Canada, HRSDC. Both surveys collect information on a wide range of topics. The response rate for both surveys was quite high; it was about 80 per cent. That gives us confidence in the reliability of the data.

Premières nations et des autres collectivités canadiennes selon la proportion de la population âgée de 15 ans et plus détenant un diplôme d'études secondaires ou supérieures.

Comme on peut le voir, il y a d'énormes disparités entre les diverses collectivités des Premières nations. Dans certaines collectivités des Premières nations, une tranche de 10 p. 100 de la population détient au moins un diplôme d'études secondaires, alors que, dans d'autres collectivités canadiennes, cette proportion varie de 80 à 85 p. 100. Les résultats varient de façon considérable au sein des diverses collectivités des Premières nations.

Parmi les 100 collectivités canadiennes de 250 personnes et plus ayant le plus faible niveau de scolarisation, 81 sont des collectivités des Premières nations. En outre, aucune collectivité des Premières nations ne se classe parmi les 100 collectivités ayant obtenu le meilleur classement pour ce qui est du pourcentage de la population détenant un diplôme d'études secondaires ou supérieures.

Là-dessus, je cède la parole à Mme Badets.

**Jane Badets, directrice, Division de la statistique sociale et autochtone, Statistique Canada :** Je tiens à remercier le comité d'avoir invité Statistique Canada à venir présenter ici ce soir des données et des renseignements sur les peuples autochtones du Canada. Je suis accompagnée de ma collègue, Evelynne Bougie. Elle est chercheuse à Statistique Canada, et elle a mené une recherche sur les résultats éducationnels au sein de la population autochtone. Je vais vous présenter aujourd'hui quelques-uns des résultats de cette recherche.

Mon exposé comportera deux volets. Comme on m'a demandé de faire un tour d'horizon des données dont nous disposons, je vais parlerai brièvement, dans un premier temps, du recensement et des deux enquêtes à notre disposition, à savoir l'Enquête auprès des peuples autochtones et l'Enquête sur les enfants autochtones, et, dans un deuxième temps, je vous présenterai des données tirées de ces trois sources. La majeure partie de mon exposé servira de complément à ce que vous a dit précédemment M. Guimond.

La diapo 3 fournit des renseignements à propos du recensement. Le recensement, qui constitue notre source la plus complète de données sur les peuples autochtones, nous offre un certain nombre de façons d'envisager la population autochtone, notamment en nous fournissant des données sur les membres des Premières nations vivant dans les réserves ou hors réserve, sur les Indiens inscrits ou non inscrits, et sur les Métis et les Inuits.

Des renseignements contextuels touchant l'Enquête auprès des peuples autochtones et l'Enquête sur les enfants autochtones figurent à la diapo 4. Je vais mettre en évidence deux ou trois choses concernant ces sources de données. Tout d'abord, l'Enquête sur les enfants autochtones a été conçue avec l'aide d'experts dans le domaine du développement des jeunes enfants autochtones. En outre, ces deux enquêtes ont été conçues en collaboration avec des organisations autochtones nationales et des ministères clés, par exemple Affaires indiennes et du Nord canadien et RHDCC, Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Les deux enquêtes recueillent des renseignements sur une vaste gamme de sujets. Le taux de réponse à ces enquêtes a été assez élevé, à savoir 80 p. 100 environ. Par conséquent, nous croyons que les données qui en découlent sont fiables.

Slide 5 shows some of the information from the Aboriginal Children's Survey. This survey focuses on very young Aboriginal children under the age of six living off-reserve and in the North, so that gives you some sense of the data related to learning and education.

Slide 6 shows what learning and education data are available from the Aboriginal Peoples Survey for Aboriginal children and youth as well as Aboriginal people 15 years and older living in the North and off-reserve.

Now turning to some of the results on slide 7, we see the growth of the Aboriginal population over a number of censuses. This graph demonstrates that in 2006 1.2 million people reported having an Aboriginal identity — that is the pink line on the graph — compared with 1.7 million who reported an Aboriginal ancestry — and that is the long blue line. These increases in recent years have been due to demographic factors, for example higher birth rates, as well as non-demographic factors, for example increased numbers of people self-declaring as Aboriginal on the census.

Slide 8 shows the growth of the Aboriginal groups between 2001 and 2006, and you can see that the largest increase in population was for the Métis, growing by 33 per cent. The First Nations population with registered status grew by 12 per cent, as did Inuit. The First Nations population without registered status grew by 28 per cent. In comparison, the non-Aboriginal population during this time period increased by 5 per cent.

Slides 9 and 10 provide you with that profile from the 2006 Census on the educational attainment of Aboriginal people. I will not go into depth on that because you heard from Mr. Guimond on this, and he has provided an excellent overview of the trends.

I will add a few items we know, which are some results from the census and the Aboriginal Peoples Survey. We know there are different paths to education for First Nations women, relative to women overall. There is an indication that First Nations women tend to obtain college credentials later in life. For example, 16 per cent of First Nations women aged 25 to 29 in 2001 had college credentials, and by 2006 this had increased by 23 per cent.

We also know some information from the Aboriginal Peoples Survey about potential barriers to completing post-secondary education. The main reasons off-reserve First Nations women reported for not finishing their post-secondary studies were financial and obtaining a job or wanting to work. As for First Nations men living off-reserve, the main reason for not completing or continuing with their studies was job-related as well.

La diapo 5 fournit certains résultats de l'Enquête sur les enfants autochtones, laquelle portait sur les très jeunes enfants autochtones — âgés de moins de six ans — vivant hors réserve et dans le Nord. Cela vous permettra de mettre quelque peu en contexte les données touchant l'apprentissage et l'éducation.

La diapo 6 fait état des données sur l'apprentissage et l'éducation qui ont été tirées de l'Enquête auprès des peuples autochtones. Ces données concernent les enfants et les jeunes Autochtones, de même que les Autochtones de 15 ans et plus vivant dans le Nord et hors réserve.

Passons maintenant aux résultats figurant à la diapo 7. Nous pouvons observer la croissance de la population autochtone au fil d'un certain nombre de recensements. La ligne rose du graphique indique que, en 2006, 1,2 million de personnes avaient déclaré une identité autochtone, et la longue ligne bleue indique que 1,7 million de personnes avaient déclaré une ascendance autochtone. Les augmentations observées au cours des dernières années sont attribuables à des facteurs démographiques, par exemple des taux de natalité plus élevés, de même qu'à des facteurs non démographiques, par exemple l'accroissement du nombre de personnes qui se sont déclarées Autochtones dans le cadre du recensement.

La diapo 8 montre le taux de croissance de la population des différents groupes autochtones de 2001 à 2006. Comme on peut le voir, les Métis forment les groupes où le taux de croissance de la population était le plus élevé, à savoir 33 p. 100. Le taux de croissance de la population des Indiens inscrits des Premières nations, de même que celui des Inuits, a enregistré une croissance de 12 p. 100, alors que celui des Indiens non inscrits des Premières nations a augmenté de 28 p. 100. Par comparaison, au cours de la même période, le taux de croissance de la population non autochtone a connu une augmentation de 5 p. 100.

Les diapos 9 et 10 font état des résultats du Recensement de 2006 en ce qui a trait au niveau de scolarisation de la population autochtone. Je n'entrerai pas dans les détails, puisque M. Guimond a déjà abordé la question et effectué un excellent survol des diverses tendances.

Je vais ajouter quelques éléments de connaissance que nous avons tirés des résultats du recensement et de l'Enquête auprès des peuples autochtones. Nous savons que, sur le plan de l'éducation, les femmes des Premières nations empruntent un parcours différent de celui des femmes du reste de la population. Des résultats indiquent que les femmes des Premières nations ont tendance à obtenir leur diplôme d'études collégiales à un âge plus avancé que celui des femmes de la population totale. Par exemple, en 2001, 16 p. 100 des femmes des Premières nations âgées de 25 à 29 ans détenaient un diplôme d'études collégiales, et en 2006, cette proportion avait augmenté à 23 p. 100.

L'Enquête auprès des peuples autochtones nous fournit également quelques renseignements à propos des obstacles éventuels à l'achèvement des études postsecondaires. Les principales raisons mentionnées par les femmes des Premières nations vivant hors réserve pour expliquer le fait qu'elles n'avaient pas terminé leurs études postsecondaires étaient de nature financière ou liée à l'emploi — l'obtention d'un emploi ou



On slide 11, I will present a few results from the Aboriginal Children's Survey. It is important to look at the early childhood development of Aboriginal children to understand better the outcomes later in school. From this survey, we know that young Aboriginal children less than six years of age were more likely than non-Aboriginal children to have young parents, be part of a large family, be living in a lone-parent family or be living with grandparents.

Slide 12 gives a bit more information from this survey. What do we know about the learning and child care arrangements of off-reserve First Nations children? In 2006, 46 per cent of off-reserve First Nations children had participated in or attended First Nations, Métis or Inuit cultural activities such as singing, drum dancing and others. Of the 47 per cent of off-reserve First Nations children less than six years of age who were receiving regular child care, about one quarter were in child care arrangements that promoted traditional cultural values, and 15 per cent were in child care that used Aboriginal languages.

On slide 13, I will provide some results from the Aboriginal Peoples Survey, specifically research on the school experiences of off-reserve First Nations children and youth aged 6 to 14.

On slide 14, you can see that, overall, 43 per cent of off-reserve First Nations children and youth aged 6 to 14 had parents who rated their child as performing very well in school. An additional 27 per cent of children and youth had parents who rated them as performing well in school.

We looked at the factors associated with these perceived school achievements. The research showed that a positive school environment and social interaction with teachers and classmates, as well as participation in out-of-school activities, are associated with higher perceived levels of achievement for these children.

Finally, we looked at factors associated with lower perceived school achievement. They included absenteeism from school, having been diagnosed with a learning disability or attention deficit disorder, and family background of having parents who had attended residential school. These findings are similar to what one would find in the general population, based on the literature, with the exception of the residential school finding, which is unique to the Aboriginal population.

le désir de travailler. La principale raison évoquée par les hommes des Premières nations vivant hors réserve pour expliquer le fait qu'ils n'avaient pas terminé ou poursuivi leurs études était également liée à l'emploi.

Passons à la diapo 11. Je vais vous présenter quelques résultats tirés de l'Enquête sur les enfants autochtones. Il est important d'examiner la question du développement des jeunes enfants autochtones si l'on veut bien comprendre les résultats scolaires qu'obtiennent les Autochtones plus tard dans leur vie. Selon cette enquête, les enfants autochtones âgés de moins de six ans sont plus susceptibles que les enfants non autochtones d'avoir de jeunes parents, de faire partie d'une famille nombreuse, de vivre au sein d'une famille monoparentale ou de vivre avec leurs grands-parents.

La diapo 12 fournit quelques renseignements supplémentaires tirés de l'enquête. Que savons-nous à propos de l'apprentissage des enfants des Premières nations vivant hors réserve et des dispositions que prennent leurs parents en matière de services de garde? En 2006, 46 p. 100 des enfants des Premières nations vivant hors réserve avaient participé ou assisté à des activités culturelles des Premières nations, des Métis ou des Inuits comme des chants ou des danses du tambour. Par ailleurs, 47 p. 100 des enfants des Premières nations âgés de moins de six ans vivant hors réserve fréquentaient régulièrement des services de garde; environ un quart de ces enfants bénéficiaient d'un service de garde faisant la promotion des valeurs culturelles traditionnelles, et 15 p. 100 étaient dans un service de garde où l'on employait une langue autochtone.

Passons à la diapo 13. Je vais vous fournir quelques résultats de l'Enquête auprès des peuples autochtones, plus particulièrement des résultats touchant les expériences vécues à l'école par les enfants et les jeunes de six à 14 ans des Premières nations vivant hors réserve.

Comme on peut le voir à la diapo 14, au total, 43 p. 100 des parents d'enfants et de jeunes autochtones de six à 14 ans vivant hors réserve ont évalué que leur enfant réussissait très bien à l'école, et 27 p. 100 ont indiqué que leur enfant réussissait bien à l'école.

Nous nous sommes penchés sur les facteurs associés à ces perceptions en matière de réussite scolaire. Les résultats de notre recherche indiquent qu'un environnement scolaire positif, de bonnes relations sociales avec les enseignants et les camarades de classe et la participation à des activités parascolaires sont associés à la perception d'une réussite scolaire plus grande.

Enfin, nous avons examiné les facteurs associés à la perception d'une réussite scolaire moins grande. Parmi ces facteurs, mentionnons l'absentéisme, un diagnostic de trouble d'apprentissage ou d'un trouble déficitaire de l'attention ou des antécédents familiaux de fréquentation d'un pensionnat indien. Selon la documentation, ces résultats sont similaires à ceux qui concernent l'ensemble de la population, hormis les résultats relatifs aux pensionnats indiens, lesquels sont spécifiques à la population autochtone.

Slide 17 is a brief summary of some of those results. In conclusion, slides 18 and 19 provide additional information — a number of products we make available on our website where you can explore these topics in greater detail.

**The Chair:** Thank you, Ms. Badets.

Ms. Keenan, you are the director general of the education branch of INAC, is that correct?

**Kathleen Keenan, Director General, Education Branch, Indian and Northern Affairs Canada:** That is correct.

**The Chair:** The reason we have undertaken this study is that some of us have sat here for years — 15 years and longer, in some cases — and there has not been a marked improvement. This is substantiated by what the Auditor General said of the 28-year gap.

We are trying to come up with a recommendation or recommendations that would change the system so as to change the results. It is presumed — and maybe I am being presumptuous on this — that the system has to be changed. By that, I mean the infrastructure, the structure that governs education for First Nations children.

We are not here to point to funding or anything like this. These tripartite agreements, these memoranda of understanding that have been signed with the provinces are an indication that something else should be done. Perhaps you would like to comment on that to start this discussion?

This is a concern not only for us. Previous to this, I was a business person, and there are many businessmen and women looking for young people to be gainfully employed in their businesses. They look at the Aboriginal community with all these young people, and they are not able to hire them in many cases simply because they do not have the educational qualifications. Would you like to open with a comment on this?

**Ms. Keenan:** The most hopeful sign for seeing educational outcomes improve has to do with this kind of discussion, and this kind of discussion taking place across the country. It is a real phenomenon.

It is partly the demographic factor, but you are seeing more interest and concern on the part of people in the private sector, academics, provincial governments and, most important, within the First Nation leadership about educational outcomes. That is the foundational piece. If that is there, then there is hope that we will see much improvement.

You have a challenging task ahead, because I do not think there is one simple recommendation that will guarantee outcomes. It is a complex issue; it is complex within the schooling system and within the society in which that school is located. The school can account

Un bref résumé de ces résultats est fourni à la diapo 17. Pour terminer, les diapos 18 et 19 contiennent des renseignements supplémentaires, à savoir un certain nombre de produits accessibles sur notre site Web et vous permettant d'approfondir davantage ces questions.

**Le président :** Merci, madame Badets.

Madame Keenan, vous êtes directrice générale de la Direction générale de l'éducation d'AINC, est-ce exact?

**Kathleen Keenan, directrice générale, Direction générale de l'éducation, Affaires indiennes et du Nord Canada :** C'est exact.

**Le président :** Si nous avons entrepris la présente étude, c'est que certains d'entre nous sont ici depuis des années — depuis 15 ans et plus dans certains cas — et que, durant tout ce temps, il n'y a eu aucune amélioration notable dans le dossier qui nous intéresse. Ce que le vérificateur général a dit à propos de l'écart de 28 ans vient corroborer mes dires.

Nous tentons d'élaborer une ou plusieurs recommandations qui auraient pour effet de changer le système d'une façon telle que cela se traduirait par une modification sur le plan des résultats. Je ne veux pas me perdre en conjectures, mais je présume que le système doit être changé. Par « système », j'entends l'infrastructure, la structure qui régit l'éducation des enfants des Premières nations.

Nous ne sommes pas ici pour mettre de l'avant la question du financement ou quelque autre question du genre. Les ententes tripartites et les protocoles d'entente conclus avec les provinces indiquent que quelque chose d'autre doit être fait. Peut-être pourriez-vous lancer la discussion en formulant des observations à ce sujet?

Il s'agit d'une préoccupation qui ne nous est pas exclusive. Avant d'entrer au Sénat, j'étais un homme d'affaires; je peux vous dire qu'une pléthore d'hommes et de femmes d'affaires sont à la recherche de jeunes gens à employer au sein de leur entreprise. Ils savent que les collectivités autochtones regorgent de ces jeunes gens, mais ils ne peuvent les embaucher, puisque bien souvent, ces jeunes ne possèdent tout simplement pas le niveau de scolarisation requis. Pourriez-vous lancer le débat en faisant un commentaire là-dessus?

**Mme Keenan :** En ce qui concerne l'amélioration des résultats éducationnels, le genre de discussions que nous tenons actuellement et le genre de discussions qui ont lieu partout au pays font partie des signes qui suscitent le plus d'espoir. Il s'agit d'une tendance véritablement phénoménale.

Cela est attribuable en partie aux facteurs démographiques, mais l'on constate que le secteur privé, le milieu universitaire, les gouvernements provinciaux et surtout les chefs des Premières nations sont de plus en plus intéressés et préoccupés par la question des résultats éducationnels. Il s'agit là de l'aspect fondamental. Si l'intérêt est là, nous pouvons espérer voir des améliorations.

Votre tâche s'annonce ardue, car selon moi, une simple et seule recommandation ne suffira pas à garantir des résultats. Il s'agit d'une question complexe, car elle est liée tant à la structure du système scolaire qu'à celle de la collectivité au sein de laquelle chaque

for something like 40 per cent to 50 per cent of the student outcomes, but everything going on in the community in which that school is situated will also have an impact on student outcomes.

**The Chair:** The provinces are responsible for all education other than for First Nations children. Should we be looking seriously at their becoming part of the equation for First Nations education, with the backup infrastructure and what have you that exist within the provincial school board systems across the country? Or should we be looking solely at the existing infrastructure and status that is there and work from that perspective?

**Ms. Keenan:** The nature of this challenge has to preoccupy leadership across the country. Provincial governments are increasingly seeing that. Among the Aboriginal population as a whole, the majority of students are now in provincial schools. Sixty per cent of First Nations students living on-reserve are in First Nations schools on-reserve, but 40 per cent of them attend provincial schools.

Clearly, the outcomes within the provincial schools are a matter of interest to everybody who is concerned about the future of Canada, particularly in areas where the population will be significant for the labour force over the longer term. Is it a matter of interest? Yes. Do the provincial governments have all the answers yet? They are working on it.

**Senator Peterson:** Thank you for your presentations. On the matter of infrastructure, the commentators have said that First Nations do not possess the necessary infrastructure on-reserve to deal with the educational problems. I think this chart on page 7 would verify that, would it not, when you look at registered Indians on-reserve and off-reserve? That would be a fact now, that the problem exists. Having statistics that show that should help us find a direction for what to do or what can be done.

Numerous Aboriginal leaders have indicated to us that the two major challenges for them are education and economic development. It seems to me that education would help lead to economic development, so you could focus on the education.

Last year, some First Nations students came to my office and indicated that in the last year, 10,000 to 12,000 Aboriginal students could not go on to post-secondary education because of funding. It was a funding issue. It appears the system is working at one level but not the next.

école est située. Les résultats d'un élève sont attribuables dans une proportion de 40 p. 100 à 50 p. 100 environ à l'école en tant que telle, mais tout ce qui se passe dans la collectivité où se trouve l'école en question a également une incidence sur ces résultats.

**Le président :** Les provinces sont responsables de l'éducation de tous les enfants vivant sur leur territoire, à l'exception de celle des enfants des Premières nations. Devrions-nous envisager de faire en sorte que l'éducation des élèves des Premières nations relève des provinces? Les commissions scolaires provinciales du pays devraient-elles mettre leur infrastructure et leurs capacités d'appoint au service des Premières nations? Ou devrions-nous plutôt nous concentrer exclusivement sur l'infrastructure et la situation actuelle et tenter de voir ce que nous pouvons en tirer?

**Mme Keenan :** La nature de ce défi doit préoccuper les dirigeants de toutes les régions du pays. Les gouvernements provinciaux en sont de plus en plus conscients. La majeure partie des élèves et étudiants de l'ensemble de la population autochtone fréquentent actuellement des écoles provinciales. Au total, 60 p. 100 des élèves des étudiants des Premières nations vivant dans les réserves fréquentent une école des Premières nations située dans une réserve, mais 40 p. 100 d'entre eux fréquentent des écoles provinciales.

De toute évidence, les résultats obtenus au sein des écoles provinciales revêtent un intérêt pour quiconque se préoccupe de l'avenir du Canada, particulièrement dans les régions où vit une population dont l'apport sur le marché du travail sera considérable à long terme. S'agit-il d'une question présentant un intérêt? Oui. Les gouvernements provinciaux ont-ils toutes les réponses à cette question? Ils travaillent là-dessus.

**Le sénateur Peterson :** Merci de vos exposés. En ce qui concerne l'infrastructure, certains observateurs ont affirmé que les Premières nations ne disposaient pas de l'infrastructure nécessaire dans les réserves pour s'attaquer à leurs problèmes en matière d'éducation. Le graphique de la diapo 7, qui montre l'écart entre les Indiens inscrits dans les réserves et les Indiens inscrits hors réserve, semble corroborer ce point de vue, n'est-ce pas? Il semble que cela soit un fait, et que le problème existe bel et bien. Le fait de disposer de statistiques de ce genre devrait nous orienter quant à ce que nous devons ou pouvons faire.

De nombreux chefs autochtones nous ont dit que l'éducation et le développement économiques constituaient les deux principaux défis auxquels ils faisaient face. À mes yeux, l'éducation contribue au développement économique, et c'est donc sur l'éducation que les efforts devraient être concentrés.

L'an dernier, des étudiants des Premières nations se sont présentés à mon bureau et m'ont dit que, au cours de l'année précédente, de 10 000 à 12 000 étudiants autochtones n'avaient pas pu poursuivre des études postsecondaires parce qu'ils n'avaient pas les moyens financiers de le faire. Il s'agissait d'un problème de financement. Il semble que le système fonctionne à un certain égard, mais non pas à un autre.



I was wondering whether that is a direction we can go in to try to find some way to improve this. We certainly have lots of statistics to show that First Nations will be the workforce in the next decade and that we have to solve this problem. I would appreciate any comments.

**Mr. Guimond:** Specifically on slide 7, it is difficult to associate school performance with census information, because census information is based on place of residence on the day of the census. It is not necessarily based on where you got your education. We know that young adult residents on-reserve and off-reserve have a certain level of educational attainment. Is it a factor to explain the observed level? Absolutely, yes. Is it the only one? I doubt it, because we have the mobility factor, and it is a known fact that the Aboriginal population is highly mobile, especially the adult population.

**Senator Peterson:** The statistics indicate what the problem is. If we do not want to address it, I guess we will not.

**Senator Hubley:** Thank you for your presentations. Mr. Guimond, referring to page 8 of your presentation, there seems to be a dramatic improvement for registered Indians from 1986, at 41 per cent, to 1991 at 51 per cent, even taking into account that there was a bit of a dip prior to that. That is 10 per cent, which I think is quite an improvement. Do you have any information to tell us what accounted for those 10 years and why there was such a dramatic improvement during that time?

**Mr. Guimond:** I have not measured those factors. Those are assumptions, but I think they are assumptions that my colleagues at work and at universities tend to agree with. For that particular period, there has been variation in the quality of participation of First Nations communities in the census. Participation in 1986 was much lower than in 1991. That is a possible factor introducing somewhat of an artefact in the statistics and the improvement.

The other element is Bill C-31, because most of the registration following Bill C-31 in 1985 was towards the later stages of the 1980s and the early 1990s. It is possible that the people who were reinstated had slightly higher levels of education, boosting the indicator upwards. Those would be my two explanations.

**Senator Hubley:** You have used generally the 25 to 34 year old category, so you are looking at what type of education has come from below the 25 years, and then you have your results here.

Je me demandais s'il s'agissait là d'une voie à explorer pour tenter de trouver une façon d'améliorer les résultats. Nous disposons assurément de beaucoup de données statistiques qui montrent que les membres des Premières nations feront partie de la population active au cours de la prochaine décennie, et que nous devons donc régler ce problème. Je vous saurais gré de formuler des commentaires à ce sujet.

**M. Guimond :** En ce qui concerne plus particulièrement la diapo 7, il est malaisé de tirer des données du recensement des conclusions quant au rendement scolaire, car les données du recensement sont fondées sur le lieu de résidence au moment du recensement, et non pas forcément sur le lieu où l'éducation a été reçue. Nous connaissons le niveau de scolarisation que possèdent les jeunes adultes vivant dans les réserves et ceux vivant hors réserve. Le lieu de résidence constitue-t-il un facteur permettant d'expliquer les niveaux de scolarisation observés? Oui, tout à fait. S'agit-il de l'unique facteur à prendre en considération? J'en doute, car il faut également tenir compte du facteur de mobilité. Nous savons que la population autochtone est extrêmement mobile, surtout les adultes.

**Le sénateur Peterson :** Les statistiques nous indiquent quel est le problème. Si nous ne voulons pas le régler, j'imagine que nous ne le réglerons pas.

**Le sénateur Hubley :** Merci de vos exposés. Monsieur Guimond, je vous renvoie à la diapo 8 de votre document. On peut constater une amélioration spectaculaire au sein de la population des Indiens inscrits de 1986 à 1991. On est passé de 41 à 51 p. 100 durant cette période, même s'il y avait eu une légère baisse au cours de la période précédente. Il s'agit d'une augmentation de 10 points de pourcentage, ce qui représente, selon moi, une amélioration notable. Avez-vous des renseignements à nous transmettre pour expliquer ce qui s'est produit durant ces dix années et ce qui est à l'origine d'une amélioration aussi spectaculaire au cours de cette période?

**M. Guimond :** Je n'ai pas évalué ces facteurs. Les explications que je peux vous fournir relèvent de l'hypothèse, mais il s'agit d'hypothèses sur lesquelles mes collègues de travail et le milieu universitaire semblent s'entendre. Au cours de la période en question, une variation a été observée en ce qui a trait à la participation des collectivités des Premières nations au recensement. En 1986, leur participation était beaucoup moins importante qu'en 1991. Il s'agit d'un facteur qui pourrait avoir quelque peu faussé les statistiques et donner une fausse image de l'amélioration réelle.

L'autre facteur à prendre en considération est le projet de loi C-31. De fait, la plupart des inscriptions ont eu lieu à la fin des années 1980 et au début des années 1990, à la suite de l'adoption, en 1985, du projet de loi C-31. Il est possible que les personnes dont l'inscription a été rétablie possédaient un niveau de scolarisation légèrement supérieur à celui des autres, et que cela a eu pour effet d'accroître le niveau global de scolarisation. Ce sont les deux explications que je peux vous fournir.

**Le sénateur Hubley :** Vous vous êtes principalement concentré sur la catégorie des 25 à 34 ans. Ainsi, vous confrontez les renseignements concernant le type d'éducation qu'ont reçue

Does the 25 to 34 year old category tell you anything about the learning process that Aboriginal children go through to get to that age with or without the educational skills that we would like them to have? In other words, do they learn at a later age, or do they learn more gradually? Is there a lack of programs or facilities? Does that impact on these numbers at all?

**Mr. Guimond:** We have that type of information about trends back at the office, although it is a bit too complex to present in a short presentation. When you follow a birth cohort, people born in the same year, from census to census, you will notice that First Nations individuals, young men and women, tend to acquire the level of education a little later in life than other Canadians. With that said, people implicitly think that, because it is later, they catch up. That is not really the case, because other Canadians also continue to improve their learning as they grow older. It is the continuous learning approach.

**Senator Hubley:** Yes, life-long learning.

**Mr. Guimond:** This new generation is applying that concept. It does not result in gap closure. As these birth cohorts age, yes, they improve their educational attainment, but they do not catch up. The difference is age, in terms of when they achieve a particular level, is detrimental to their employability.

**Senator Hubley:** Yes. I have a short question that touches on the Community Well-Being Index and the role that education plays in that. My information suggested that one First Nations community made the top 100 in the ranking of communities, and that was the Tsawwassen First Nation in British Columbia. More of our First Nations communities were in the bottom 100. Can you give us some indication as to the difference? What makes one community through education become successful and healthy and a good place for young people to grow up, and why are so many on the lower end of the scale?

**Mr. Guimond:** As my colleague mentioned earlier, there is a multitude of factors. I like to group them into three groups. There are individual factors, which my colleagues from Statistics Canada pointed out in their presentation, the family factors and the community factors.

The individual factors are often health-related. Family factors, such as the size of the family, the income of the family, the crowding in the dwelling, can also have an impact on educational

les personnes jusqu'à l'âge de 25 ans avec les résultats éducationnels des personnes de cet âge. Est-ce que l'information que vous possédez à propos des membres de la catégorie des 25 à 34 ans vous a appris quoi que ce soit sur le processus d'apprentissage que suivent les enfants autochtones, plus précisément sur la raison pour laquelle les jeunes de 25 à 34 ans arrivent à cet âge sans posséder les connaissances et compétences que l'on aimerait qu'ils possèdent? En d'autres termes, est-ce qu'ils apprennent à un âge plus tardif, ou est-ce qu'ils apprennent de façon plus graduelle? Y a-t-il des lacunes sur le plan des programmes ou sur celui des installations? Cela a-t-il une quelconque incidence sur ces statistiques?

**M. Guimond :** À mon bureau, nous disposons de ce type de renseignements touchant les tendances, mais je n'aurais pas pu vous les présenter dans le cadre d'un court exposé parce qu'ils sont un peu trop complexes. Si vous examinez, d'un recensement à l'autre, une même cohorte de naissances — à savoir un groupe de personnes nées durant la même année —, vous constaterez que les jeunes hommes et les jeunes femmes des Premières nations ont tendance à atteindre un niveau de scolarisation donné à un âge un peu plus élevé que celui des autres Canadiens. Cela dit, il ne faut pas en déduire, comme le font certaines personnes, que les Autochtones finissent par rattraper ce retard. Cela n'est pas véritablement le cas, car les Canadiens poursuivent leur apprentissage au fil du temps — il s'agit d'un processus d'apprentissage continu.

**Le sénateur Hubley :** Oui, ils apprennent durant toute leur vie.

**M. Guimond :** La nouvelle génération d'Autochtones adopte graduellement cette approche, mais cela ne lui permet pas de combler l'écart qui la sépare des Canadiens du même âge. Est-ce que le niveau de scolarisation de ces cohortes de naissance s'améliore? Oui, mais les disparités subsistent. Le fait que les Autochtones atteignent un niveau de scolarisation donné à un âge plus tardif nuit à leur employabilité.

**Le sénateur Hubley :** Oui. J'ai une brève question à poser concernant l'indice de bien-être des collectivités et l'importance de l'éducation dans cet indice. Ce que je voulais laisser entendre plus tôt, c'est qu'une collectivité des Premières nations s'est classée parmi les 100 collectivités ayant obtenu le meilleur score en ce qui a trait au bien-être. Il s'agit de la Première nation Tsawwassen, en Colombie-Britannique. Un plus grand nombre de collectivités des Premières nations faisaient partie des 100 collectivités ayant obtenu le plus faible score. Pouvez-vous nous fournir quelques explications à propos de cette divergence? Qu'est-ce qui fait qu'une collectivité puisse, grâce à l'éducation, prospérer, être saine et devenir un endroit où les jeunes gens peuvent s'épanouir, et pourquoi tant de collectivités se retrouvent-elles au bas de l'échelle du bien-être?

**M. Guimond :** Comme ma collègue l'a mentionné plus tôt, il existe une multitude de facteurs. J'ai l'habitude de les classer en trois catégories : les facteurs individuels — sur lesquels mes collègues de Statistique Canada ont attiré l'attention durant leur exposé —, les facteurs familiaux et les facteurs liés à la collectivité.

Les facteurs individuels sont souvent liés à la santé. Les facteurs familiaux, par exemple la taille de la famille, le revenu familial et le nombre de personnes vivant sous un même toit peuvent également

attainment. Then we have the community itself, the infrastructures available and the commitment of the entire community towards youth and the education of youth. All those factors are present at the same time, as well as the school itself.

**Senator Hubley:** That is absolutely correct. We will be looking at these as we identify gaps within the educational system. We know it is not just education. It seems that one community has stepped forward and should be commended for the work it is doing. I am wondering whether anyone has looked at that particular community and said, "This is a success story and we should be looking at this."

**Mr. Guimond:** One of the purposes of the community well-being work is to identify the successful communities. We just made the 2006 Community Well-Being Index results available recently, and now we are sharing these results with the rest of our colleagues within the department and identifying communities with education and also with economic development.

**Senator Hubley:** Thank you for your answers.

**Senator Sibbeston:** I come from the Northwest Territories, so I am interested in whether you have information on this phenomenon. When I first became involved in politics in the North in 1970, I often asked government officials, many of them from Ottawa who came north, whether for government jobs they needed to have a formal education. Did one need a university degree in order to obtain these government jobs? At the time, many native people were still living on the land. Since the 1970s, there has been a movement from the bush or the land to communities to the point where most Aboriginal people now live in communities, and the education system, as it were, is firmly entrenched. People are becoming educated.

I have always wondered whether you have statistics on employment and grades. My contention was that many jobs and functions that existed did not require the high level of education that was insisted upon. For example, to be a janitor, you do not have to have grade 12. To work at the airport, or to run machines, you do not have to have grade 12. You just need to have common sense and to be a good driver. The government at the time was insisting that you had to have a degree. There were many impediments in the civil-service preventing Aboriginal people from getting into the system.

Do you have any information with respect to this issue of jobs and the amount of education that it takes in order to get a job now in the North?

avoir une incidence sur le niveau de scolarisation. Puis, il y a les facteurs liés à la collectivité elle-même, par exemple les infrastructures disponibles et le niveau d'engagement de l'ensemble de la collectivité à l'égard des jeunes et de l'éducation des jeunes. Tous ces facteurs, y compris l'école elle-même, sont concomitants.

**Le sénateur Hubley :** C'est tout à fait exact. Nous examinerons ces facteurs au fur et à mesure que nous repérerons les lacunes au sein du système d'éducation. Nous savons que le problème ne tient pas exclusivement à l'éducation. Il semble qu'une collectivité ait fait un pas en avant, et nous devrions la féliciter pour le travail qu'elle accomplit. Je me demande si quelqu'un s'est intéressé à cette collectivité et s'est dit : « Il s'agit d'une histoire de réussite, et nous devons examiner ce qui se fait là-bas. »

**M. Guimond :** L'un des objectifs de nos travaux entourant le bien-être des collectivités consiste à repérer les collectivités qui obtiennent de bons résultats. Les résultats de l'indice de bien-être des collectivités de 2006 ont été rendus publics récemment, et à présent, nous discutons de ces résultats avec nos autres collègues du ministère pour dresser la liste des collectivités ayant obtenu de bons résultats sur le plan de l'éducation et sur celui du développement économique.

**Le sénateur Hubley :** Merci de vos réponses.

**Le sénateur Sibbeston :** Je viens des Territoires du Nord-Ouest, et je suis donc intéressé à savoir si vous disposez de renseignements à propos du phénomène dont je vais vous parler. En 1970, lorsque j'ai commencé à participer à la vie politique dans le Nord, il m'arrivait souvent de demander aux fonctionnaires — dont bon nombre venaient d'Ottawa — s'il était nécessaire d'avoir reçu une formation scolaire pour occuper un poste au sein du gouvernement. Était-il nécessaire de détenir un diplôme universitaire afin d'obtenir un emploi au sein du gouvernement? À l'époque, de nombreux Autochtones vivaient encore sur leurs terres, mais depuis les années 1970, une bonne partie de cette population a quitté les bois ou les terres pour s'installer dans les collectivités, à telle enseigne que la majorité des Autochtones vivent actuellement dans les collectivités, où le système d'éducation est solidement établi. Les gens sont de plus en plus scolarisés.

J'ai toujours voulu savoir si vous disposiez de statistiques à propos du lien entre l'emploi et la diplomation. Ce que je soutenais, c'est qu'il n'était pas nécessaire de posséder un niveau élevé de scolarisation — celui qu'on exigeait — pour occuper bon nombre des emplois et des postes qui existaient. Par exemple, il n'est pas nécessaire d'avoir terminé une 12<sup>e</sup> année pour occuper un poste de concierge, pour travailler à l'aéroport ou pour faire fonctionner une machine : il suffit d'avoir un certain sens commun et d'être un bon conducteur. À l'époque, le gouvernement insistait pour que les employés possèdent un diplôme. Une kyrielle d'obstacles empêchaient les Autochtones d'entrer dans la fonction publique.

Disposez-vous de renseignements sur cette question, à savoir le niveau de scolarisation qu'une personne doit posséder pour obtenir un emploi dans le Nord à l'heure actuelle?



**Ms. Badets:** Not specifically. I cannot think of any at Statistics Canada other than that in the census we look at a snapshot of occupations, industry, and the level of education most people would have in those different geographical areas. Off the top of my head, I cannot think of other surveys that look at that.

**Senator Sibbeston:** I cannot help but think that this is a relevant issue. Senator Patterson represents Nunavut. The whole idea of Nunavut, a new territory in the northern part of Canada, was that Inuit wanted to be independent and to be masters in their own homeland. They have a government now. I think the belief and the hope was that Inuit would be able to work for the government. Therefore, is this happening? Are Inuit people, people in the North, getting jobs that are available? I cannot help but think that this would be a fascinating question.

In some respects, you probably pose the same questionnaire to everyone in Canada; there is no specific tailoring to the North, for example. You might not get the kind of information I am seeking, but that would be a fascinating question that you might consider doing some day in the future.

**Ms. Badets:** We sometimes tailor some of our surveys for the North. In fact, we did that for the Aboriginal Peoples Survey. I think we called it the Aboriginal Peoples Survey 2006 and Arctic Supplement.

Regarding what you were describing, you might want to talk to the territorial government itself. It might have those statistics.

**Mr. Guimond:** In the context of our community well-being research agenda, we will be using census data to look at the dynamics of the labour market in which a community is located and the educational attainment of the residents in that Aboriginal community. In your context, that would be an Inuit community. We will look at the dynamics and whether there is a fit within each of these locations. That is part of our research agenda over the course of the next two or three years, unfortunately.

**Senator Sibbeston:** I saw a breakdown of statistics done on a regional basis. If you had looked at the Northwest Territories in particular in 1970 and then looked at it now, you would see tremendous changes. Aboriginal people who once lived on the land have now become educated and have become part of society, working at the diamond mines, working for government, for the CBC and for all other institutions of government. You would see that there has been tremendous change. Do your statistics in any way reflect that change? Are the Northwest Territories better than other parts of the country? Have Aboriginal peoples of the North

**Mme Badets :** Pas exactement. À mon avis, à Statistique Canada, la seule source de renseignements dont nous disposons est le recensement qui nous donne un aperçu de l'industrie de ces diverses régions, des emplois qu'occupent la plupart des personnes qui y habitent et du niveau de scolarisation qu'elles possèdent. A brûle-pourpoint, je ne saurais vous mentionner une autre enquête portant sur de telles questions.

**Le sénateur Sibbeston :** Je ne peux faire autrement que de croire qu'il s'agit d'un sujet pertinent. Le sénateur Patterson représente le Nunavut. L'idée qui sous-tendait la création de ce nouveau territoire dans le nord du Canada, c'était la volonté des Inuits d'être indépendants et maîtres chez eux. À présent, ils sont représentés par un gouvernement. À mon avis, l'on croyait et l'on espérait que les Inuits seraient en mesure de travailler pour leur gouvernement. Est-ce le cas? Est-ce que les Inuits, les gens du Nord, obtiennent les emplois qui sont disponibles? Je ne peux faire autrement que de croire qu'il s'agit d'une question qu'il serait très intéressant d'explorer.

L'ensemble de la population canadienne est probablement appelée à répondre à un questionnaire plus ou moins semblable. Aucun questionnaire n'est conçu sur mesure pour les gens du Nord, par exemple. Le recensement ne vous permet peut-être pas de recueillir le genre de renseignements que je souhaite obtenir, mais il me semble qu'il serait très intéressant pour vous d'explorer cette question à un moment ou à un autre dans l'avenir.

**Mme Badets :** Il nous arrive parfois d'adapter certains de nos sondages aux populations du Nord. De fait, c'est ce qui s'est produit avec l'Enquête auprès des peuples autochtones. Si je ne m'abuse, l'un de nos questionnaires s'intitulait Enquête auprès des peuples autochtones de 2006 et supplément de l'Arctique.

Pour ce qui est de la question que vous me posez, je crois que vous devriez vous adresser au gouvernement territorial lui-même. Il pourrait peut-être vous fournir les statistiques que vous voulez obtenir.

**M. Guimond :** Dans le cadre de notre programme de recherche sur le bien-être des collectivités, nous utiliserons les données du recensement pour examiner la dynamique du marché du travail dont fait partie une collectivité autochtone donnée et le niveau de scolarisation des personnes qui vivent dans cette collectivité. Dans votre région, il s'agirait d'une communauté inuite. Nous nous pencherons sur la dynamique du marché du travail de cette région et sur la question de savoir s'il y a des points communs entre les diverses collectivités. Cela fait partie de notre programme de recherche, mais malheureusement, nous n'aurons pas de réponse avant deux ou trois ans.

**Le sénateur Sibbeston :** J'ai vu que vous aviez effectué une ventilation des statistiques selon les régions. Si vous aviez mené une étude spécifiquement sur les Territoires du Nord-Ouest en 1970 et que vous meniez une étude aujourd'hui, vous constateriez que d'énormes changements se sont produits. La situation des Autochtones qui vivaient sur les terres à l'époque n'est plus la même : à présent, ils sont plus scolarisés, ils sont devenus membres à part entière de la société, ils travaillent dans les mines de diamants, ils travaillent pour le gouvernement, pour la SRC et pour toutes les autres institutions gouvernementales. Vous

done better than those in other parts of the country? If you do not know the answer, could you please examine that question and provide that information to us?

**Ms. Badets:** It could be possible from the census to look at that over time as long as we have comparability in what you are asking, but we have not looked at it specifically.

**Senator Sibbeston:** I think there has been tremendous change. I am proud of the North because I was involved in the government that set up institutions and programs to assist Aboriginal people to get into the modern world. Senator Patterson and I come from the North, and we are proud of our work.

Interestingly, we worked together in the North in government. At one point, I was government leader; at another point he was government leader. Yet, we were always on the same side. He is now on that side of the table and I am on this side, unfortunately; we get lost in Ottawa.

**The Chair:** Senator Sibbeston, we are all the same around this table.

**Senator Marshall:** Mr. Guimond, looking at the material you provided, I have some questions about pages 6 and 11. Earlier, you spoke about the factors that could influence educational attainments and you said they could be individual, family or community. The statistics are interesting, but is there any linkage at all of these statistics to the factors you referred to earlier? You are trying to determine why there is a variation in achievements. While the numbers are interesting in themselves, they are not linked to any factors. Has any work been done on linkage?

**Mr. Guimond:** Yes, by my colleague at the end of the table, Ms. Bougie.

**Senator Marshall:** I will carry on, then. I noticed the diagram on page 6. Why would Metis have a higher achievement rate compared to Inuit? What are the specific differences? What are the different factors that influence those two different levels of attainment?

**Mr. Guimond:** I have not looked specifically at the differential impact of these factors on different groups. My researcher's intuition would point me toward location first.

**Senator Marshall:** Can you be specific about location?

constateriez que les choses ont énormément changé. Les statistiques dont vous disposez rendent-elles compte de ces changements? Les Territoires du Nord-Ouest s'en tirent-ils mieux que les autres régions du pays? Est-ce que les peuples autochtones du Nord obtiennent de meilleurs résultats que ceux des autres régions du pays? Si vous n'êtes pas en mesure de répondre, pourriez-vous vous pencher sur cette question et nous fournir l'information ultérieurement?

**Mme Badets :** Il est possible que le recensement nous permette d'examiner l'évolution de cette question au fil du temps, mais nous devons disposer des données nous permettant d'établir les comparaisons auxquelles vous avez fait allusion. Nous n'avons pas étudié cette question spécifique.

**Le sénateur Sibbeston :** J'estime que des changements considérables se sont produits. Je suis fier des gens du Nord parce que j'étais membre du gouvernement qui a mis en place les institutions et les programmes visant à aider les Autochtones à s'intégrer au monde moderne. Le sénateur Patterson et moi sommes originaires du Nord, et nous sommes fiers du travail que nous avons accompli.

Fait intéressant, le sénateur Patterson et moi avons travaillé ensemble dans le Nord, au sein du gouvernement. J'ai été chef du gouvernement, et il l'a été lui aussi. Pourtant, nous avons toujours été membres du même parti. Malheureusement, à présent, je me trouve de ce côté-ci de la table, et lui, de l'autre. C'est à Ottawa que nos routes ont divergé.

**Le président :** Sénateur Sibbeston, autour de cette table, nous sommes tous du même côté.

**Le sénateur Marshall :** Monsieur Guimond, j'ai quelques questions à vous poser à propos des diapos 6 et 11 du document que vous nous avez fourni. Plus tôt, vous avez parlé des facteurs pouvant avoir une incidence sur le niveau de scolarisation, et vous avez indiqué que ces facteurs pouvaient être regroupés en trois catégories, à savoir les facteurs individuels, les facteurs familiaux et les facteurs liés à la collectivité. Les statistiques sont intéressantes, mais y a-t-il un quelconque lien entre ces statistiques et les facteurs auxquels vous avez fait allusion plus tôt? Vous tentez de déterminer pourquoi les résultats varient; les statistiques sont intéressantes en elles-mêmes, mais aucun lien n'est établi entre elles et un quelconque facteur. Est-ce que des travaux ont été menés à propos de ces liens?

**M. Guimond :** Oui. Ma collègue, Mme Bougie, qui se trouve au bout de la table, a travaillé sur cette question.

**Le sénateur Marshall :** Je vais donc poursuivre. Le diagramme de la diapo 6 a attiré mon attention. Pourquoi le niveau de scolarisation des Métis est-il plus élevé que celui des Inuits? À quoi tient précisément cette différence? Quels sont les différents facteurs qui expliquent cet écart entre les niveaux de scolarisation?

**M. Guimond :** Je ne me suis pas intéressé spécifiquement à l'incidence de ces facteurs sur le niveau de scolarisation des différents groupes. Mon intuition de chercheur me dit qu'il faudrait d'abord examiner le facteur lié à la situation géographique.

**Le sénateur Marshall :** Pouvez-vous être plus précis à ce sujet?

**Mr. Guimond:** Many First Nations communities are not located in urban areas. It is the community dimension. Many Métis individuals are residents of cities in Canada. That is not so much the case for the Inuit or for the registered Indians off-reserve, obviously.

**Senator Marshall:** Has that been proven by research, or is that more a deduction?

**Ms. Keenan:** There is not much research specifically on the differences between the various Aboriginal communities. However, a fair bit of research has been done on predictors of success in the general population. Within the school system, the most important factors concern the quality of the teachers, early intervention and tracking progress. Within the school system, that is most important.

However, within the general population, some important predictors of how well the student will do are the mother's level of education, the income level of the family and the location of the family. Within the general population, children living in this neighbourhood will do relatively well compared to their cousins who happen to live 500 miles north, where they do not have the same kind of resources; the school does not have the same kind of resources; the community does not have the same kind of resources; and the opportunities are not necessarily as obvious to the students as they are in a place with these kinds of resources available to it.

**Senator Marshall:** Looking at the diagram again, I am looking at high school diploma or higher, and for Inuit it is 38.7 per cent, while for non-status Indians it is 61.7 per cent. Are we able to indicate why one is at 38.7 per cent but the other is at 61.7 per cent? I am trying to get a handle on why there is a variation. How are the factors contributing to the end result?

**Ms. Keenan:** I do not know of any study that would have tracked individuals to demonstrate this. However, as Mr. Guimond indicated earlier, the Métis population is much more likely to be near urban areas, whereas the Inuit population typically is in the territories and the Northern parts of some of the provinces. The demographics, the distance from a large urban centre, access to services — all of those will impact on the educational outcomes.

**Senator Marshall:** Please look at the diagram on page 11, at registered Indians. Is there any explanation as to why Atlantic Canada has a higher level of achievement than Manitoba?

**Ms. Keenan:** Again, it is much like the earlier answer. In the Atlantic region, those are not remote communities. They are relatively close to the kinds of urban services that other Canadians would access, whereas Manitoba and Ontario have a number of remote, fly-in communities that simply do not have the size or the economies of scale or the access to the level of services that a community situated closer to a large urban area would.

**M. Guimond :** Bon nombre de collectivités des Premières nations sont situées hors des régions urbaines. Cela tient à l'étendue du territoire des collectivités. De nombreux Métis vivent dans des villes canadiennes. Ce n'est pas vraiment le cas des Inuits, ni des Indiens inscrits vivant hors réserve, bien évidemment.

**Le sénateur Marshall :** Cette affirmation est-elle fondée sur des données de recherche, ou s'agit-il plutôt d'une déduction?

**Mme Keenan :** Peu de recherches portent précisément sur les différences entre les diverses communautés autochtones. Il y a en quand même un assez bon nombre qui portent sur les facteurs permettant de prédire la réussite dans la population générale. En ce qui concerne le système scolaire, les facteurs les plus importants sont liés à la qualité du corps enseignant, aux interventions rapides et au suivi des progrès. Pour le système scolaire, ce sont les facteurs les plus importants.

Au sein de la population générale, cependant, certains des facteurs prédictifs importants de la réussite d'un étudiant concernent le niveau de scolarité de la mère, le revenu familial et le lieu de résidence de la famille. Au sein de la population générale, des enfants qui vivent dans ce quartier vont avoir des résultats relativement supérieurs à ceux de leurs cousins qui vivent à 750 kilomètres plus au nord, où ils n'ont pas accès aux mêmes types de ressources, où l'école n'a pas accès aux mêmes types de ressources, où la collectivité n'a pas accès aux mêmes types de ressources et où les débouchés ne sont pas nécessairement aussi évidents, pour les étudiants, que s'ils vivaient à un endroit où ces types de ressources sont disponibles.

**Le sénateur Marshall :** Revenons au diagramme. Je vois que 38,7 p. 100 des Inuits, mais 61,7 p. 100 des Indiens non inscrits ont obtenu un diplôme d'études secondaires ou un diplôme de niveau supérieur. Savons-nous pourquoi la proportion est de 38,7 p. 100 dans un cas, mais de 61,7 dans l'autre? J'aimerais connaître la raison de cet écart. Comment ces facteurs contribuent-ils au résultat final?

**Mme Keenan :** Je n'ai pas entendu parler d'études de suivi qui ont servi à le démontrer. Cependant, comme M. Guimond vient de le dire, les Métis sont beaucoup plus nombreux à vivre près d'une région urbaine, tandis que les Inuits, en général, vivent dans les territoires et dans le nord des autres provinces. Le profil démographique, l'éloignement d'un grand centre urbain, l'accès aux services — tous ces facteurs ont une incidence sur les résultats scolaires.

**Le sénateur Marshall :** Revenons s'il vous plaît au diagramme de la page 11, qui concerne les Indiens inscrits. Est-ce que quelqu'un peut m'expliquer pourquoi le niveau de scolarité est plus élevé dans les provinces atlantiques qu'au Manitoba?

**Mme Keenan :** Je pourrais vous donner encore une fois à peu près la même réponse. Les collectivités des régions atlantiques ne vivent pas à proprement parler en région éloignée. Elles sont relativement proches des centres urbains et peuvent obtenir à peu près les mêmes services que les autres Canadiens, tandis qu'au Manitoba et en Ontario, il existe un certain nombre de collectivités éloignées, auxquelles on n'a accès que par avion, et



**Senator Patterson:** My first questions are for the people from Statistics Canada. I have some fairly basic questions about methodology. We received some fascinating testimony from the Canadian Council on Learning, which completed a report in December 2009 called *The State of Aboriginal Learning in Canada: A Holistic Approach to Measuring Success*. Basically, as I understood their presentation, to measure success, first you need a clear idea of what the objectives are for the education system. Once the objectives are clear, then you need to develop indicators to measure progress toward those specific objectives. Of course, we are looking at education for our First Nations.

You did this significant work, including a look at Aboriginal children's success in education specifically. What objectives for Aboriginal education did you have in mind when constructing these surveys?

**Ms. Badets:** I will explain the process we go through in doing our surveys. We certainly look to our users of the data and our stakeholders and look to their data needs. For example, we would work with INAC and Aboriginal communities and other stakeholders to find out what their data needs are, what their objectives are and how they need the information to inform their own policy or programs. That is our first step in this. Then we work on the types of questions needed. Sometimes we start with a framework, and sometimes our stakeholders give us a series of indicators or topics they feel we need to be asking about or probing in these surveys, and then we work from that on a set of questions that will get at that. Then it is a process of developing those questions and ensuring they will get the quality of information and will be well understood. In very general terms, that is how we go about constructing surveys such as this.

**Evelyne Bougie, Analyst, Social and Aboriginal Statistics Division, Statistics Canada:** In the context of the Aboriginal Peoples Survey, on children and youth and the education module, the objective while building the content of the survey was to understand the factors that underlie school success. School success can be defined in many different ways and in a holistic way, but here we were interested in knowing at a basic level the factors that are associated with doing well at school.

We know those factors are holistic. There are home factors, family factors, school factors and community factors. In the survey, we have included indicators to measure this variety of contributing factors, and we were able to do a study that provided some answers to that question. We were driven by this research question.

qui, en raison de leur taille ou de l'absence d'économies d'échelle, n'ont pas accès au même niveau de service que les collectivités situées plus près d'un grand centre urbain.

**Le sénateur Patterson :** Mes premières questions s'adressent aux représentants de Statistique Canada. J'ai quelques questions de base à poser au sujet de la méthodologie. Nous avons reçu du Conseil canadien sur l'apprentissage un témoignage fascinant, qui fait partie d'un rapport présenté par le Conseil en décembre 2009 et intitulé *État de l'apprentissage chez les Autochtones au Canada : Une approche holistique de l'évaluation de la réussite*. Fondamentalement, si j'ai bien compris l'exposé, pour mesurer la réussite, il faut d'abord définir clairement les objectifs du système d'éducation. Une fois que les objectifs sont clairs, il faut élaborer des indicateurs qui permettront de mesurer les progrès à l'égard des objectifs. Bien sûr, il s'agit ici des programmes d'éducation offerts aux Premières nations du Canada.

Vous avez fait un travail énorme et vous avez également étudié la réussite des enfants autochtones, en particulier au regard de la scolarité. Quels objectifs touchant l'éducation des Autochtones aviez-vous à l'esprit lorsque vous avez conçu ces enquêtes?

**Mme Badets :** Je vais vous expliquer la façon dont nous préparons nos enquêtes. Bien sûr, nous allons demander aux utilisateurs des données et à nos partenaires quels sont leurs besoins en matière de données. Par exemple, nous allons nous adresser aux représentants du MAINC et des communautés autochtones et à d'autres intervenants pour établir leurs besoins en matière de données, pour savoir quels sont leurs objectifs et en quoi les informations qu'ils recherchent vont alimenter leurs propres politiques ou programmes. C'est notre première étape. Ensuite, nous cherchons à déterminer le type de questions qu'il convient de poser. Nous avons parfois, au départ, un cadre général et d'autres fois nos partenaires nous soumettent une série d'indicateurs ou de sujets qui, à leur avis, doivent être explorés, dans le cadre de l'enquête, et c'est à partir de ces indicateurs ou sujets que nous élaborons un ensemble de questions. Ensuite, nous commençons la rédaction des questions proprement dites en veillant à ce qu'elles permettent de recueillir des renseignements de qualité et qu'elles soient bien comprises. Voilà, dans les grandes lignes, comment nous préparons des enquêtes de ce type.

**Evelyne Bougie, analyste, Division de la statistique sociale et autochtone, Statistique Canada :** Pour l'Enquête auprès des peuples autochtones, la section qui portait sur la scolarité et les jeunes, notre objectif, pendant l'élaboration de l'enquête, était de comprendre les facteurs liés à la réussite scolaire. On peut définir la réussite scolaire de bien des façons, et de manière holistique, mais dans ce cas-ci nous voulions surtout savoir quels étaient à la base les facteurs liés à la réussite scolaire.

Nous savons que ces facteurs sont de nature holistique. Ils sont liés à la résidence, à la famille, à l'école et à la collectivité. Dans l'enquête, nous avons inclus des indicateurs permettant de mesurer cet éventail de facteurs contributifs, et nous avons pu réaliser une étude qui a fourni certaines réponses à cette grande question. C'était la question principale de notre recherche.

**Senator Patterson:** Thank you. Yes, the Community Well-Being Index goes into the broader aspects of students' lives. I guess I want to get at the objectives. It seems to me, with all respect, that, looking at your survey backwards, you looked at trades qualification, college completion, university completion and high school diploma and perhaps some other things that I did not mention. The point of the presentation we heard from the Canadian Council on Learning was that that is a fairly narrow field of parameters, that those objectives are quite limited. We had some information from INAC that also suggested that education would be measured in terms of these conventional measurements of high school diploma and other things we have heard tonight.

I challenge you to ask whether educational objectives for First Nations learners should be different from those of other Canadians. You do studies on the general population. Were these studies you did on First Nations substantially different from those for other Canadians? Should we perhaps take a closer look at the unique situation, needs, background, history, culture and spiritual beliefs of First Nations learners if we want to measure their success? It is a pretty bleak picture when you use the conventional indicators. We know all about the gap.

The Canadian Council on Learning argued that a more holistic approach and a broader look would find some strengths and successes that would give us a little bit more encouragement. I do not know whether I am making myself clear, but I am trying to get at your fundamental premise.

**Ms. Badets:** I will try to address that. In the Aboriginal Children's Survey, which was a unique survey for young children looking at early childhood development, we looked at that a little differently. You are right. At times we need more culturally appropriate content in order to better understand the situation of, for example, First Nations children, Metis and Inuit. That survey broke a lot of ground because of that. We also have the National Longitudinal Survey of Children and Youth in Canada. The Aboriginal Children's Survey also took some of those measures but looked at them more in the context of the Aboriginal situation.

To some extent, the Aboriginal Peoples Survey includes that additional content. In the census, we have some basic indicators of school attainment that are used in Canada and internationally. A combination of all data sources will develop the larger picture and inform the issues that need to be informed.

**Mr. Guimond:** An equal challenge should be sent to academia, because Canada's first duty is to collect based on the needs expressed by Canadians. Academia is there to exploit that data and figure out the story from the data. Therefore, academia needs to be challenged on this point.

**Le sénateur Patterson :** Merci. En effet, l'indice du bien-être des collectivités étudie les aspects plus généraux de la vie des étudiants. Je crois que j'aimerais en connaître les objectifs. Si je reprends votre étude, il me semble que, avec tout le respect que je vous dois, vous vous êtes penché sur les qualifications professionnelles, les diplômes d'études collégiales, universitaires ou secondaires, et peut-être sur d'autres choses dont je n'ai pas parlé. Ce qui a été souligné dans l'exposé du Conseil canadien sur l'apprentissage, c'est qu'il s'agit d'un ensemble assez étroit de paramètres et que ces objectifs sont assez limités. Selon des renseignements fournis par le MAINC, la réussite scolaire pouvait également être mesurée en fonction des mesures conventionnelles que sont les diplômes d'études secondaires et les autres choses dont nous avons parlé ce soir.

J'aimerais que vous me disiez si les objectifs scolaires des étudiants des Premières nations ne pourraient pas être différents de ceux des autres Canadiens. Vous menez des études sur la population générale. Est-ce que vos études portant sur les Premières nations diffèrent en substance de celles portant sur les autres Canadiens? Nous devrions peut-être étudier de plus près les circonstances propres aux Premières nations, en ce qui concerne la situation, les besoins, les antécédents, l'histoire, la culture et les croyances spirituelles, si nous voulons mesurer leur réussite? Quand on utilise les indicateurs conventionnels, on obtient un portrait assez sombre. Nous sommes tous au courant du fossé.

Le conseil canadien sur l'apprentissage fait valoir qu'une approche plus holistique et un aperçu plus général mettraient peut-être en relief certaines forces et réussites qui nous apparaîtraient un peu plus encourageantes. Je ne sais pas si je me fais bien comprendre, mais j'essaie de savoir quelle était votre hypothèse de départ.

**Mme Badets :** Je vais essayer de vous répondre. Dans l'Enquête sur les enfants autochtones, qui visait à dresser un portrait des jeunes enfants du point de vue du développement de la petite enfance, nous avons étudié cet aspect sous un angle un peu différent. Vous avez raison. Nous devons parfois utiliser un contenu mieux adapté à la culture pour mieux comprendre, par exemple, la situation des enfants des Premières nations et des enfants métis et inuits. Cette enquête est, pour cette raison, passablement innovatrice. Nous réalisons aussi l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes. L'Enquête sur les enfants autochtone a repris certaines de ces mesures, mais en les replaçant dans le contexte des Autochtones.

Dans une certaine mesure, ce contenu supplémentaire est intégré à l'Enquête auprès des peuples autochtones. On retrouve dans le recensement certains des indicateurs de base relatifs à la réussite scolaire qui sont utilisés au Canada et dans d'autres pays. La combinaison de toutes les sources de données permettra de dresser un portrait général et de répondre aux questions auxquelles nous cherchons à répondre.

**M. Guimond :** Nous devrions soumettre ce défi aux universitaires, car le premier devoir du Canada est de recueillir des informations en fonction des besoins exprimés par les Canadiens. Les universitaires sont chargés d'exploiter ces données et d'en tirer des explications. C'est pourquoi il faut mettre les universitaires au défi de le faire.

**Senator Raine:** The statistics are overwhelming. Last week, we were impressed with looking at another way of evaluating progress. It was stressed that we need to have targets and measures. My question is to Ms. Keenan: Does the education department in INAC have educational targets and standards that it seeks to attain? If so, are they being measured? If we do not have targets, how will we know whether we are making progress?

**Ms. Keenan:** It is a work-in-progress. In 2008, a number of new initiatives were put in place as foundational pieces to begin to help First Nations schools to achieve more success for students. One of the initiatives was to develop an education information system to track expected progress from existing programs. That work is underway now. There have been ongoing discussions with First Nations communities across Canada for the last six months on the important indicators and what uses could be made of the information system that would be advantageous to First Nations as well as to the Government of Canada.

Much of the discussion referred to earlier has been part of that. An education system is partly about equipping people to function effectively as adults and partly about transmitting culture and values from one generation to another.

One of the new programs was designed specifically to help schools to improve three areas. The first is literacy outcomes for students, which is so fundamental to a student's chances in life. A couple of states in the U.S. use the grade 3 reading scores to indicate the potential pressures on the penal system 20 years ahead. That is a key factor. The second is numeracy, which is key to accessing a range of occupations. The third is student retention.

The programming is available on a proposal basis. It is required that those undertaking to participate in the program must choose their targets to improve literacy, numeracy and student retention. The targets are not set in part because different schools are situated differently and their base lines are different. The measure of progress will be more about how much improvement is possible rather than about a particular standard to be met over the next couple of years.

**Senator Raine:** Do you think that educational objectives for First Nations learners differ from those of other Canadians?

**Ms. Keenan:** At a high level, they are fairly universal across the world. However, within the city of Ottawa, the specific objectives in any one school might be different than those in another school because of where the students come from, the parental preoccupations, whether it is a Catholic or a private school. A French Catholic school might have a more focused effort on language transferral and success on the provincial tests than a neighbouring school might have. There is a universal interest in

**Le sénateur Raine :** Les statistiques sont accablantes. La semaine dernière, on nous a expliqué une autre façon d'évaluer les progrès. On a insisté sur le fait qu'il nous fallait des cibles et des mesures. Je pose ma question à Mme Keenan : est-ce que les responsables de l'éducation du MAINC ont défini des cibles et des normes en matière d'éducation qu'ils tentent de respecter? Le cas échéant, est-ce que des mesures sont prises? Si nous n'avons pas défini de cibles, comment pouvons-nous savoir si nous réalisons des progrès?

**Mme Keenan :** C'est un dossier qui évolue constamment. En 2008, nous avons mis en œuvre un certain nombre de nouvelles initiatives qui devaient servir de point de départ à un projet visant à aider les écoles des Premières nations à assurer une plus grande réussite pour leurs élèves. L'une de ces initiatives consistait à élaborer un système d'information sur l'éducation afin de suivre les progrès réalisés dans le cadre des programmes existants. L'initiative est en cours maintenant. Nous discutons constamment, depuis six mois, avec les collectivités des Premières nations du Canada au sujet des indicateurs principaux et de la façon dont nous pourrions utiliser ce système d'information d'une façon qui serait avantageuse pour les Premières nations ainsi que pour le gouvernement du Canada.

Une bonne partie des discussions dont il a été question plus tôt s'inscrivent dans ce cadre. Un système d'éducation vise, d'une part, à équiper les gens afin qu'ils fonctionnent efficacement en tant qu'adultes et, d'autre part, à assurer la transmission des valeurs et de la culture d'une génération à l'autre.

Un des nouveaux programmes a été conçu précisément dans le but d'aider les écoles à améliorer trois aspects. Le premier est lié à la littératie des étudiants, qui est un moyen absolument fondamental d'assurer leur réussite dans la vie. Certains États américains utilisent les résultats en lecture en troisième année comme indicateur du fardeau qui sera imposé au système pénal 20 ans plus tard. C'est un facteur clé. L'autre aspect est lié aux capacités en calcul, qui sont la clé de l'évaluation de toute une gamme de métiers. Le troisième aspect concerne la persévérance scolaire.

Pour participer aux différents programmes, les écoles doivent soumettre une proposition; elles doivent également définir des cibles pour l'amélioration de la littératie, des compétences en calcul et de la persévérance scolaire. Ces cibles ne sont pas définies, en partie parce que les écoles ne sont pas situées dans des milieux semblables et que leurs données de départ sont différentes. La mesure du progrès sera davantage liée aux possibilités d'amélioration qu'à une norme particulière à atteindre en quelques années.

**Le sénateur Raine :** Pensez-vous que les objectifs des étudiants des Premières nations, au chapitre de l'éducation, sont différents de ceux des autres Canadiens?

**Mme Keenan :** De manière générale, elles sont assez universelles, quel que soit le pays. Cependant, à Ottawa, les objectifs particuliers d'une école peuvent être différents de ceux d'une autre école en raison de l'origine des étudiants, des préoccupations des parents, du fait qu'il s'agit d'une école catholique ou d'une école privée. Une école catholique francophone pourrait mettre davantage l'accent sur le transfert linguistique et la réussite aux tests provinciaux qu'une autre école du même quartier. Partout dans le monde on



seeing the school system support the families in the communities while ensuring that the students have the best preparation for the life ahead.

**Senator Raine:** Beginning in the early 1970s, day-to-day administration of primary and secondary education was increasingly devolved to First Nations. Has the progress been tracked? It was quite a big change. We know that only a small number of people work in your department to try to administer education across the country. When it is devolved, do we track the progress?

**Ms. Keenan:** The census data speaks to that, so the department does not have to track it. The interest in different outcomes is triggered by the fact that what is there is not serving the students who are there.

**Senator Raine:** I would like to explore the tripartite agreements. Maybe you could explain what the department is looking for in these tripartite agreements. Do you think this is the way of the future to work closer with the provincial education departments?

**Ms. Keenan:** The interest in the tripartite agreements has to do with different representatives entering into a working relationship that is largely focused on improving student outcomes for First Nation students, whether they are in First Nations on-reserve schools or in provincial schools. The form of those agreements will vary. In some places it is province-wide, and in other places it is regional within the province. The particular focus decided on by the partners has varied. New Brunswick was first, and that province identified working on improving the early learning years for students entering school. I would say we are seeing an evolution in the substance of the memoranda of understanding as others learn from ones who have gone before. The MOUs are becoming less about good intentions and more about concrete steps that can be taken.

The obvious advantage to working there is that everybody has a shared interest in seeing the students do better. The First Nations on reserves are very mobile, with many of them ending up in provincial schools at some point. They might start in a First Nations school, but many communities are so small that they do not have the required numbers to sustain a high school. There is a shared interest among the educators on reserve and the provincial educators to ease the transition so that children can move easily into the next school system and so that children in both systems do better. The results in the provincial schools have room to improve as well.

The provinces have a particular advantage in that they have scale and scope that the First Nations within any one province do not have. They have ministers of education, school boards and a great deal of expertise in curriculum development. They are well placed to share that expertise with First Nation educators. As well, the First Nation educators need to share their knowledge

voudrait que le système scolaire aide les familles dans la collectivité tout en assurant que les étudiants soient le mieux préparés possible à la vie qui les attend.

**Le sénateur Raine :** Dès le début des années 1970, on a commencé à laisser aux Premières nations la responsabilité de l'administration au quotidien de l'enseignement primaire et secondaire. A-t-on fait le suivi des progrès réalisés? C'était un changement assez majeur. Nous savons que dans votre ministère, un petit nombre seulement de personnes s'efforcent de gérer le système scolaire de l'ensemble du pays. Quand on remet cette responsabilité à d'autres personnes, comment faisons-nous pour faire le suivi des progrès?

**Mme Keenan :** Les données tirées du recensement servant à cela, le ministère n'a donc pas à s'en occuper. Si nous nous intéressons à différents résultats, c'est en raison du fait que les programmes offerts ne sont pas utiles aux étudiants de ces régions.

**Le sénateur Raine :** J'aimerais explorer la question des accords tripartites. Vous pourriez peut-être m'expliquer ce que le ministère cherche à obtenir au moyen de ces accords tripartites. Pensez-vous que ce sera à l'avenir le meilleur moyen de travailler plus étroitement avec les ministères provinciaux de l'Éducation?

**Mme Keenan :** L'intérêt des accords tripartites est qu'ils permettent à différents intervenants de nouer une relation de travail largement axée sur l'amélioration des résultats des étudiants des Premières nations, qu'ils fréquentent des écoles dans les réserves ou des écoles provinciales. La forme de ces accords variera. À certains endroits, ce sera un accord à l'échelle de la province, et à d'autres endroits, un accord régional, au sein d'une province. Ce sont les partenaires qui définissent une cible particulière. Cette cible a varié. Le Nouveau-Brunswick a été la première province à conclure un accord, et il a décidé de mettre l'accent sur l'amélioration des résultats des élèves qui commencent l'école. J'ajouterais que la teneur des protocoles d'entente évolue à mesure que l'on apprend des ententes précédentes. Les PE reflètent de moins en moins des vœux pieux et concernent davantage les mesures concrètes que l'on peut prendre.

L'avantage évident de cette collaboration est le fait que tout le monde a intérêt à ce que les étudiants réussissent mieux. Les Premières nations qui vivent dans une réserve sont très mobiles, et bon nombre d'étudiants finiront, à un moment ou à un autre, par intégrer les systèmes scolaires provinciaux. Ils peuvent commencer leurs études dans une école des Premières nations, mais de nombreuses collectivités sont trop petites et n'ont pas un volume d'étudiants suffisants pour offrir des études secondaires. Les enseignants des réserves et ceux des systèmes provinciaux ont tous à cœur de faciliter la transition et de permettre aux jeunes de passer sans problème d'un système scolaire à un autre et à y réussir dans les deux cas. Les résultats des écoles provinciales pourraient également être meilleurs.

Les provinces ont un avantage particulier, puisque l'échelle et la portée de leur système sont supérieures à celles des Premières nations. Les provinces disposent de ministres de l'Éducation, de conseils scolaires et d'une vaste expertise dans l'élaboration de programmes. Elles sont bien placées pour mettre cette expertise à contribution au profit des éducateurs des Premières nations. Ces

and expertise to inform and shape the provincial curriculum to ensure that it is inclusive and reflective and that it serves all students within both educational school systems.

**Senator Raine:** We have heard about the cap on funding and the per-student funding being so different between on-reserve elementary schools and provincial schools. If the student goes to an off-reserve school, the federal government pays more to the provincial education department than it would pay if that student were on-reserve.

I do not understand how we are to deliver decent elementary school education on the reserves if we do not have equivalent or perhaps even more funding for them. Many special issues have to be dealt with.

**Ms. Keenan:** There is no simple answer, in part because of the complex way the Government of Canada funds First Nations education. We have had a fair bit of work going on now because, in order to answer fairly, we need to know how much money is going to each First Nation community for the students, whether they are in their school or in the provincial school.

I have seen a number of the reports you have referred to. Sometimes they are not complete; typically, when you see a huge gap, the analysis has been done based on the amount of funding provided for instructional services compared to the amount of funding available for provincial tuition. There are other envelopes that are also available to the First Nation schools.

When you are doing an actual comparison, you need to be inclusive in your approach. Even doing that you will still see that within any one province some First Nations might be funded at a higher level than what they are paying for provincial tuition; others may be similar, and others may be different. That is one of the issues that will have to be addressed as we move out with this.

Your point is well taken. We need to get the work done so that everybody has a very good appreciation of how much money is available to any one community, how that compares to the neighbouring school and whether there are other factors that have to be taken into account. At the end of day, it will not necessarily be exact dollar to dollar. Other things may have to be factored in.

**Senator Raine:** I urge you to get the figures in a form that can be compared, because it is causing many hardships. I know that with respect to the amount of money they are able to pay their teachers, it is a competitive situation. For instance, the on-reserve school might have a teacher who is doing great, performing well and has learned some special skills. Suddenly that teacher can make a lot more money down the road at a provincial school. The on-reserve school is not able to keep such teachers. Those are real challenges. If we do not fix those, we will not have a better outcome.

derniers, par ailleurs, peuvent mettre leurs connaissances et leur expertise à profit au moment de donner forme aux programmes provinciaux de façon à garantir qu'ils sont inclusifs et adaptés et qu'ils seront utiles aux étudiants des deux systèmes scolaires.

**Le sénateur Raine :** Nous avons entendu parler du plafond en matière de financement et du fait que le financement par étudiant est très différent entre les écoles élémentaires des réserves et les écoles provinciales. Le fédéral verse davantage d'argent aux ministères provinciaux de l'Éducation pour les étudiants qui fréquentent une école à l'extérieur de la réserve que pour ceux qui fréquentent une école de la réserve.

Je ne sais pas comment on peut arriver à offrir une éducation scolaire primaire décente dans les réserves si nous ne leur versons pas au moins autant d'argent. Les réserves font face à de nombreux enjeux qui leur sont propres.

**Mme Keenan :** Je ne peux pas vous donner une réponse simple, en partie parce que la façon dont le gouvernement du Canada finance l'éducation des Premières nations est assez complexe. Nous avons dû déployer d'assez grands efforts parce que, pour répondre en toute équité, nous devons savoir combien d'argent est versé pour les étudiants de chaque collectivité des Premières nations, qu'ils fréquentent l'école de la réserve ou celle de la province.

J'ai eu connaissance d'un certain nombre des rapports dont vous avez parlé. Ils ne sont pas toujours complets. En général, on observe un écart énorme, parce que l'analyse est faite en fonction du montant de financement fourni pour les services liés à l'éducation par rapport au montant du financement fourni pour les frais de scolarité de la province. Les écoles des Premières nations ont accès à d'autres enveloppes.

Pour faire une comparaison en bonne et due forme, il faut adopter une approche inclusive. Malgré cela, on peut voir que, dans quelques provinces, certaines Premières nations reçoivent un financement supérieur à ce que la province reçoit. Dans d'autres cas, le financement est analogue, et dans d'autres cas, la situation est toute différente. C'est un des écueils que nous devons chercher à contourner à mesure que nous progressons dans ce dossier.

J'ai bien entendu votre argument. Nous devons nous efforcer de faire en sorte que tout le monde puisse savoir de façon assez précise combien d'argent est versé à une collectivité quelconque, si l'école voisine en reçoit autant et si d'autres facteurs doivent être pris en compte. Au bout du compte, ce ne sera pas nécessairement dollar pour dollar. Il faut tenir compte d'autres facteurs.

**Le sénateur Raine :** J'insiste, car je voudrais avoir en main des chiffres que l'on peut comparer, car tout cela cause bien des problèmes. Je sais qu'en ce qui concerne le salaire qu'on peut payer aux enseignants, il y a de la concurrence. Par exemple, prenons le cas d'un enseignant qui travaille dans une école de la réserve, qui fait un excellent travail, obtient de bons résultats et a acquis certaines compétences particulières. Il se trouve tout d'un coup que cet enseignant pourrait gagner beaucoup plus d'argent, un peu plus loin, dans une école provinciale. L'école de la réserve n'est pas capable de garder à son emploi de tels enseignants. C'est un réel défi. Si nous ne réglons pas la situation, nous ne pourrions pas voir de meilleurs résultats.

**Ms. Keenan:** Funding is certainly a tool, but it is not sufficient in and of itself. It is part of an overall package that must be in place.

**The Chair:** If we do not build a sound foundation it does not matter how much money we throw at the problem, it will not resolve itself.

Ms. Keenan and Mr. Guimond referred to remote communities in Manitoba and Northwestern Ontario. Conceivably we could go to a tripartite agreement involving First Nations, with the Crown maintaining its fiduciary responsibility. A great fear with First Nations is that the federal government is trying to abdicate its responsibilities by going into a different venue with education. I guess, as well, that it would take away the control of certain monies from the existing chiefs and councils; is that correct?

**Ms. Keenan:** Under the tripartite agreements that have been arrived at there is no change in where the funding goes. I think you are referring to what might happen if a regional educational authority were established in the future, along the lines of what Michael Mendelson proposed; then the funding would perhaps go to the education authority rather than individual bands. That is probably more the issue you have in mind.

**The Chair:** When we are studying this subject, do you think there is reason to consider that remote areas should be thought of differently than the First Nations communities that are adjacent to or within a stone's throw of urban and more built-up communities?

**Ms. Keenan:** Remote communities, whether First Nations or non-Aboriginal, face the same kinds of challenges. I think you are absolutely right: the economies are different, the economies of scale are different, the prospects for those students are different, the ability to get services and the ability to recruit strong teachers is different.

From a provincial perspective as well, there must be an interest. The dropout rates in rural and remote communities in the provincial system are much higher than those in a typical urban area. What you do in terms of structure remains to be seen, but certainly they are differently situated and they face challenges that communities close to an urban centre do not.

**The Chair:** Am I correct that under your directorate there are 75,000 students in about 515 schools?

**Ms. Keenan:** There are 515 schools, with a total of about 118,000 full-time students, of which 40 per cent are in provincial schools and 60 per cent are in First Nation schools on-reserve.

**The Chair:** I think it was Ms. Badets who spoke about the lack of support in these remote school regions for children who need assistance with learning disabilities and learning challenges, whether those challenges are the result of attention deficit disorder or fetal alcohol syndrome.

**Mme Keenan :** Le financement est certainement un facteur, mais il n'est pas la seule explication. C'est un facteur parmi tant d'autres dont nous devons tenir compte.

**Le président :** Si nous ne mettons pas en place des bases solides, ce n'est pas le montant d'argent que nous dépensons qui règlera le problème. Il ne se règlera pas comme ça.

Mme Keenan et M. Guimond ont parlé des collectivités éloignées du Manitoba et du nord-ouest de l'Ontario. Il serait possible de conclure un accord tripartite avec les Premières nations, tout en laissant à l'État ses responsabilités de fiduciaire. Du côté des Premières nations, on craint beaucoup que le gouvernement fédéral cherche à se décharger de ses responsabilités en explorant d'autres avenues touchant l'éducation. Je crois également que, si cela était, les chefs et les conseils en place n'auraient plus le contrôle d'une certaine partie du budget; est-ce que j'ai raison?

**Mme Keenan :** Les accords tripartites que nous avons conclus ne prévoient pas de changement au chapitre du versement du financement. Je crois que vous parlez de ce qui pourrait arriver si une autorité régionale de l'éducation était mise sur pied, ultérieurement, selon la proposition de Michael Mendelson; dans ce cas-là, le financement serait peut-être versé à l'autorité plutôt qu'à chacune des bandes. C'est probablement à cet enjeu-là que vous pensiez.

**Le président :** Pendant que nous y sommes, pensez-vous qu'il existe un motif pour lequel on percevrait les régions éloignées différemment des collectivités des Premières nations qui se trouvent à proximité d'un centre urbain ou d'une collectivité mieux équipée?

**Mme Keenan :** Les collectivités éloignées, que leurs habitants soient ou non des Autochtones, font face aux mêmes défis. Je crois que vous avez tout à fait raison : l'économie est différente, les économies d'échelle sont différentes, les perspectives d'avenir des étudiants sont différentes, la capacité d'obtenir des services et la possibilité de recruter de bons enseignants sont différentes.

Mais cette question a un intérêt pour les provinces, également. Les taux de décrochage des régions rurales et éloignées des provinces sont beaucoup plus élevés que ceux des régions urbaines typiques. On ne sait pas encore trop ce que cela veut dire du point de vue de la structure, mais, à coup sûr, ces collectivités se retrouvent dans des situations différentes et font face à des défis que les collectivités à proximité des centres urbains ne connaissent pas.

**Le président :** Je ne me trompe pas si je dis que votre direction s'occupe de 75 000 étudiants qui fréquentent environ 515 écoles?

**Mme Keenan :** Il y a 515 écoles, et on compte au total environ 118 000 étudiants à temps plein, soit 40 p. 100 qui fréquentent une école provinciale, et 60 p. 100, une école des Premières nations dans une réserve.

**Le président :** C'est Mme Badets, je crois, qui a mentionné le manque de soutien offert dans ces écoles des régions éloignées aux enfants qui ont besoin d'aide, qui ont des problèmes d'apprentissage et des difficultés d'apprentissage, qui découlent soit des troubles déficitaires de l'attention, soit du syndrome de l'alcoolisation fœtale.



**Ms. Keenan:** There is a special education envelope available, but I think remote communities — First Nations or otherwise — will face particular challenges in being able to access specialized services.

**Senator Hubley:** Sections 114 to 122 of the Indian Act cover the education of First Nations children living on reserves, dating from 1927. Most of these sections deal with attendance and truancy. They contain no reference to any substantive education questions, including the quality of education to be provided.

Could you comment on the Indian Act and its capacity for playing any role now in the educational system, or would you consider it obsolete at this time?

**Ms. Keenan:** Your summation of it clearly illustrates just what a gap there is.

**Senator Hubley:** Thank you.

**Senator Patterson:** I did not catch your answer.

**Ms. Keenan:** I said the summation clearly indicated the nature of the gap.

**Senator Patterson:** I would like to pursue that a bit further, if I may. These current sections in the Indian Act are largely obsolete or inoperative. Do you agree with that?

**Ms. Keenan:** The Indian Act was drafted at a different time, and it is permissive in nature, but it does not address issues of quality of education.

**Senator Patterson:** Budget 2010 commits:

The Government will work with First Nations groups and other willing partners to develop options, including new legislation, to improve the governance framework and clarify accountability for First Nations elementary and secondary education.

We know also that there is legislation in some provinces that covers First Nations education. British Columbia has jurisdiction over First Nations education in the First Nations Education Act as of 2007. There is comparable legislation in Nova Scotia for participating Mi'kmaq First Nations.

Given the gap in the federal legislation, would you agree that new legislation should be introduced as an instrument to reform First Nations primary and secondary education?

**Ms. Keenan:** Certainly that option should be looked at. However, as we know from legislation in other places, you can have fine legislation. It is a tool. It does not guarantee improvements in and of itself.

I think there is a huge gap in the accountability framework for the quality of education and for the kinds of services available to First Nations students. That must be addressed. The pieces of

**Mme Keenan:** Une enveloppe est réservée aux besoins spéciaux en éducation, mais je crois que les collectivités éloignées — autochtones ou non — ont des difficultés particulières en ce qui concerne l'accès aux services spécialisés.

**Le sénateur Hubley:** Les articles 114 à 122 de la Loi sur les Indiens portent sur l'éducation des enfants des Premières nations qui vivent dans une réserve, et ils datent de 1927. La plupart de ces articles ont pour sujet la présence en classe et l'école buissonnière. Ils ne font nulle part mention de questions d'importance touchant l'éducation, y compris la qualité de l'éducation que le gouvernement doit fournir.

Pourriez-vous commenter la Loi sur les Indiens et le rôle qu'elle pourrait jouer aujourd'hui dans le système d'éducation, ou dire si vous pensez qu'elle est aujourd'hui obsolète?

**Mme Keenan:** La façon dont vous la présentez illustre clairement le fossé à combler.

**Le sénateur Hubley:** Merci.

**Le sénateur Patterson:** Je n'ai pas compris votre réponse.

**Mme Keenan:** J'ai dit que ce résumé indiquait clairement la nature du fossé.

**Le sénateur Patterson:** J'aimerais poursuivre un peu sur le sujet, si vous me le permettez. Les articles actuels de la Loi sur les Indiens sont en grande partie obsolètes ou inopérants. Êtes-vous d'accord avec cela?

**Mme Keenan:** La Loi sur les Indiens a été rédigée à une époque différente, et elle est par nature assez permissive, mais elle ne règle pas le problème de la qualité de l'éducation.

**Le sénateur Patterson:** Dans le budget de 2010, le gouvernement prend l'engagement suivant :

Le gouvernement, en collaboration avec des groupes des Premières nations et d'autres parties intéressées, élaborera des options, y compris de nouvelles dispositions législatives, en vue d'améliorer le cadre de gouvernance et de préciser la reddition de comptes en matière d'éducation primaire et secondaire dans les Premières nations.

Nous savons également que certaines provinces ont adopté des lois sur l'éducation des Premières nations. La Colombie-Britannique a compétence en matière d'éducation des Premières nations, en vertu de la loi, depuis 2007. Il existe des lois comparables en Nouvelle-Écosse, qui couvrent les Premières nations micmaques.

Étant donné les lacunes de la législation fédérale, seriez-vous d'accord pour dire qu'il faudrait adopter de nouvelles lois comme instrument de réforme de l'éducation primaire et secondaire des Premières nations?

**Mme Keenan:** Ce serait certainement une option à étudier. Cependant, si l'on observe les lois prises ailleurs, il est très bien d'avoir des lois. C'est un outil. Mais cela ne garantit pas l'amélioration en soi.

Je crois qu'il existe de graves lacunes dans le cadre de responsabilisation relatives à la qualité de l'éducation et aux types de services offerts aux étudiants des Premières nations. Il

legislation you referred to are amongst the options, but there may be other options as well. There may also be accountability frameworks or other mechanisms. It is not necessarily one piece that will be prescriptive and serve everyone's interests. Different things may be needed and done differently in different places.

**Senator Patterson:** Just a few months ago the government committed to working with willing partners and developing options, including new legislation. Is an initiative going on under your authority to look at this question? Is there a time frame?

**Ms. Keenan:** I cannot articulate a time frame at this stage because it is too early, but certainly there is a commitment to undertake to work with partners across the country on what might be done. The whole focus is about improving student outcomes. Legislation and accountability frameworks are tools to move towards that kind of initiative. The work is under way, but exactly what and when has not yet been finalized.

**Senator Patterson:** Senator Raine asked about support services available to First Nations schools compared to those provided by the provincial boards and education ministries. This question of developing legislation and accountability frameworks, as you described it, is challenging stuff.

We earlier got a detailed presentation on the First Nations schools operated under Indian and Northern Affairs, and we were told that roughly 60 people run the schools. You are the director general of education. Are you in a separate division, or are you one of the 60 or so who manage this big system?

**Ms. Keenan:** I head up the group within INAC where about 60 people on staff do policy and program management. However, the schools are administered and run by First Nation educators.

**Senator Patterson:** There are 60 staff, basically, in the Department of Indian and Northern Affairs Canada.

**Ms. Keenan:** In the education program at INAC, that is correct.

**The Chair:** What do you mean by "First Nation educators"?

**Ms. Keenan:** The reference was to 60 people running the schools, when in fact those 60 people have nothing to do with running the schools. The schools are run by the First Nations communities across the country. Those 60 people do the public service work required to develop programs and policies and to manage the program administration, which is a decentralized approach. That is the group you have within the National Capital Region. INAC has regional offices in every part of the country that do the overall program delivery, not just education, but all

faut absolument y voir. Les lois dont vous avez parlé font partie des options, mais ce ne sont pas les seules options. On pourrait aussi élaborer des cadres de responsabilisation ou d'autres types de mécanismes. Il ne faut pas nécessairement choisir un document qui sera prescriptif et qui répondra aux intérêts de tout le monde. Il faudra peut-être faire d'autres choses, et le faire différemment, selon l'endroit.

**Le sénateur Patterson :** Il y a à peine quelques mois, le gouvernement s'est aussi engagé à collaborer avec les partenaires volontaires et à élaborer des options, y compris de nouvelles lois. Est-ce qu'une initiative est en cours dans votre division, pour étudier cette question? Est-ce qu'un échéancier a été établi?

**Mme Keenan :** Je ne peux pas parler d'échéance, pour le moment, parce que c'est trop tôt, mais, oui, on s'est engagé à commencer à travailler avec des partenaires de tout le pays pour chercher des solutions. L'objectif premier est d'améliorer les résultats des étudiants. Les lois et les cadres de responsabilisation sont des outils qui nous aideront à faire avancer ce type d'initiative. Le travail est commencé, mais rien n'est encore arrêté quant au contenu et aux délais.

**Le sénateur Patterson :** Le sénateur Raine a posé une question sur les services de soutien accessibles aux écoles des Premières nations par rapport aux services fournis par les conseils provinciaux et les ministères de l'Éducation. Toute cette question de l'élaboration de lois et de cadres de responsabilisation, comme vous dites représente un défi assez imposant.

Nous avons entendu, plus tôt, un exposé détaillé sur les écoles des Premières nations gérées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. On nous a dit qu'environ 60 personnes étaient responsables de la gestion des écoles. Vous êtes directrice générale du secteur de l'éducation. Est-ce un secteur distinct, ou faites-vous partie de la soixantaine de personnes qui gèrent ce grand système?

**Mme Keenan :** Je dirige un groupe du MAINC où environ 60 personnes s'occupent de la gestion des politiques et des programmes. Cependant, les écoles sont gérées et dirigées par des enseignants des Premières nations.

**Le sénateur Patterson :** Il y a à peu près 60 employés au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

**Mme Keenan :** Pour le programme de l'éducation du MAINC, c'est bien cela.

**Le président :** Que voulez-vous dire par « enseignant des Premières nations »?

**Mme Keenan :** On disait que 60 personnes géraient les écoles, alors qu'en fait, ces 60 personnes ne sont pas du tout concernées par la gestion des écoles. Les écoles sont gérées par les collectivités des Premières nations de tout le pays. Les 60 personnes dont il est question sont des fonctionnaires qui font le travail nécessaire pour élaborer des programmes et des politiques et gérer ces programmes selon une approche décentralisée. Ce groupe de personnes travaille dans la région de la capitale nationale. Le MAINC a des bureaux régionaux, partout au pays, et ces

delivery to First Nation communities, and the school administration component of education would all be done at the local level, not by INAC.

**The Chair:** If you do not mind me interjecting, Senator Patterson, what expertise do the people who are responsible or who are being given the funding have in education to measure outcomes?

**Ms. Keenan:** Are you referring to the First Nation communities?

**The Chair:** Yes.

**Ms. Keenan:** Of all segments of the population, the First Nations community is probably one of the most varied. There are some extremely well-educated people administering the First Nation schools, but many of the schools are very small and in very small communities, so people do the best they can with the resources they have available. In the wake of devolution it was set up so that each community had its own school, and typically they do not have access to the kinds of services provincial governments now have. They do not tend to have entities like school boards to aid and abet, and they do not have ministries of education. They look to the provincial curriculum for the kinds of education they should be providing to their students, but it is a very fluid and unstructured approach to delivering education.

**Senator Patterson:** I appreciate Ms. Keenan's candour. My background is at the territorial level in education. I know that passing a law does not make things better, and I am not saying it is a panacea, but I am quite astonished, frankly, that we learned that the provisions in the Indian Act are so dated as to be pretty well obsolete or inoperative, mostly. Thought is being given to modernizing or developing new legislation, but it is at the very early stages. There is no minister of education for First Nations education, unless it is the Minister of Indian Affairs and Northern Development. I suppose that is where the accountability does ultimately end, but that is a very big job if he is the one who holds that responsibility. Our chair asked about things like special needs education and whether there are resources, or I would say whether those special needs children have rights to have their needs addressed. There may be a fund, but I am sure there is not really any real statutory muscle behind that program or that funding.

It seems like the system that has evolved over time is not coherent. Maybe responsibility has been handed to First Nations with the best of intentions but without structure or resources. Although we see some notable successes, generally those are exceptional. It seems to me that our committee has a huge challenge, Mr. Chair.

**The Chair:** I know. This issue has been studied to death from every which way. That is why we are trying to stay focused. We want to look at the question of what we need. Do we need a legislative framework? Are these tripartite memoranda of

employés s'occupent de manière générale de la prestation des programmes, pas seulement de l'éducation, mais de la prestation de services aux collectivités des Premières nations, tandis que le volet de l'administration des écoles se fait à l'échelle locale, pas à l'échelle du MAINC.

**Le président :** Permettez-moi de vous interrompre, sénateur Patterson, mais j'aimerais savoir quelle expertise dans le domaine de la mesure des résultats scolaires possèdent les personnes responsables ou celles à qui on verse le financement?

**Mme Keenan :** Parlez-vous des collectivités des Premières nations?

**Le président :** Oui.

**Mme Keenan :** De tous les segments de la population, les collectivités des Premières nations sont probablement l'un des plus diversifiés. Certaines écoles des Premières nations sont gérées par des personnes très instruites, mais dans bien des cas, il s'agit de petites écoles qui se trouvent dans de très petites collectivités, et les gens font du mieux qu'ils peuvent avec les ressources dont ils disposent. Au moment du transfert des responsabilités, il avait été décidé que chaque collectivité disposerait de sa propre école, et en général, ces écoles n'ont pas accès au type de services que les gouvernements provinciaux offrent désormais. Il n'y a pas dans ces collectivités des entités comme des conseils scolaires qui les aident et les encouragent, ni de ministères de l'Éducation. Elles choisissent parmi les programmes de la province le type d'éducation qu'elles vont offrir à leurs étudiants, mais c'est une approche très fluide et très peu structurée en matière d'éducation.

**Le sénateur Patterson :** J'apprécie l'honnêteté de Mme Keenan. Je connais mieux le système d'éducation à l'échelon territorial. Je sais que le fait d'adopter une loi n'améliore pas les choses, et je ne dis pas que c'est une panacée, mais, franchement, ça me renverse de savoir que les dispositions de la Loi sur les Indiens sont si anciennes qu'elles sont globalement dépassées ou inopérantes. On envisage de moderniser les lois ou d'en élaborer de nouvelles, mais les travaux ne font que commencer. Il n'existe pas de ministres de l'Éducation responsables des Premières nations, à moins qu'on ne parle du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Je suppose qu'au bout du compte, c'est lui qui hérite de toutes les responsabilités, mais cela doit être un très lourd fardeau. Le président pose des questions sur les besoins spéciaux en éducation et demande s'il y a des ressources, et voudrait savoir si à mon avis les enfants qui ont des besoins spéciaux ont le droit d'avoir de l'aide. Il existe peut-être un fonds, mais je ne suis pas sûr que ce programme et ce financement sont vraiment solidement appuyés.

On a l'impression que, au fil du temps, le système n'a pas évolué de façon cohérente. On a peut-être donné cette responsabilité aux premières intentions avec les meilleures intentions du monde, mais sans la structure ou les ressources suffisantes. Certaines choses réussissent très bien, mais en général, c'est une exception. Il me semble que notre comité a un formidable défi à relever, monsieur le président.

**Le président :** Je sais. Cette question a été étudiée sous toute ses coutures et à fond. C'est pourquoi nous devons tenter de rester concentrés. La question que nous devons étudier, c'est celle de nos besoins. Avons-nous besoin d'un cadre législatif? Est-ce qu'il serait



understanding with the provinces the route to go? Ms. Keenan's job is next to impossible. She has been totally candid and upfront. That is why I would like to stay focused. If we were to drop billions of dollars on First Nations right now, it really would not make that much difference because there are so many extenuating circumstances with education of First Nations. We need to build a foundation, a small foundation, and then build from there. We can go all over the place and criticize people in the past and the present and in the future for not giving the amount of funding, but if you do have not the structures in place to deal with some of these things, I do not think we will see the difference we expect and hope for.

I do not think there is anyone in the country or in the world who does not want to see improvement in this particular area, because it is so critical to the future of all of us — to First Nations, to Aboriginal peoples, non-Aboriginals and everybody. Ms. Keenan made reference to the number of people who are incarcerated. There is a direct relationship between incarceration and lack of education.

**Senator Raine:** I would like to interject a note of optimism. During the Olympics, I was invited to a forum held by the Governor General. She had about 600 young people, probably from age 15 to 20. About half of them were Aboriginal and the other half came from all different backgrounds. The forum was a dialogue back and forth.

I have never been so impressed with a group of young people as I was with the Aboriginal people that day. They were chosen by their communities as future leaders. They were articulate, bright and proud and they looked great. They were absolutely outstanding. This is a very young and dynamic community, and if we can engage them in their future, I am sure they will take it up.

Looking at it this way, we know there are a lot of young mothers with infants, preschool and early childhood infants, living on the reserves. Are we reaching out and engaging them in the education of their young people? In particular, we have numeracy and literacy, and the third thing we have to watch out for is physical literacy — physical education and watching out for diet, making sure people are getting the right activity levels. Could you explain the early childhood programs that might be working on that particular base?

**Ms. Keenan:** I like your optimistic note. I do not see that we have any choice but to see much better outcomes. There is too much potential to waste it.

In terms of early childhood learning, Health Canada administers the Head Start program, which has centres in about half of the First Nations communities across the country. Some work extremely well, and some struggle more.

mieux de conclure des protocoles d'entente tripartites avec les provinces? La tâche de Mme Keenan est presque impossible à réussir. Elle s'est montrée tout à fait honnête et franche. C'est pourquoi j'aimerais que nous restions concentrés. Nous aurions beau verser aujourd'hui des milliards de dollars aux Premières nations, cela ne ferait pas vraiment une grande différence, parce qu'il existe trop de circonstances atténuantes dans le dossier de l'éducation. Nous devons jeter des fondements, modestes, puis construire à partir de là. On peut bien aller à gauche et à droite et critiquer les gens d'hier, d'aujourd'hui et de demain, pour le manque de financement, mais il n'y a pas en place des structures qui permettent de régler certains de ces problèmes, je ne crois pas que nous allons pouvoir voir une différence et réaliser nos attentes.

Je ne crois pas que quiconque, au Canada ou ailleurs dans le monde, ne désire pas qu'il y ait des améliorations dans ce domaine particulier, si essentielles pour notre avenir à tous — les Premières nations, les Autochtones, les non-Autochtones, tout le monde. Mme Keenan a parlé du nombre de personnes incarcérées. Il existe une relation directe entre l'incarcération et le manque d'éducation.

**Le sénateur Raine :** J'aimerais apporter une note d'optimisme. Pendant les Jeux olympiques, j'ai été invitée à un forum présidé par la gouverneure générale. Elle avait réuni environ 600 jeunes, âgés de 15 à 20 ans, je dirais. Environ la moitié était des Autochtones, et les autres jeunes venaient de différents milieux. Le forum a permis un dialogue auquel tout le monde a participé.

Je n'ai jamais été autant impressionnée par un groupe de jeunes que par les Autochtones que j'ai rencontrés ce jour-là. Ils avaient été choisis par leur collectivité en tant que futurs leaders. Ils s'exprimaient bien, ils étaient brillants et fiers et ils étaient vraiment beaux à voir. Ils étaient tout à fait sensationnels. Ils viennent d'une collectivité très jeune et dynamique, et si nous pouvions les mobiliser à l'égard de leur avenir, je suis certain qu'ils n'hésiteront pas.

Voyons les choses de cette manière. Nous savons que beaucoup de jeunes mères qui ont des nourrissons, des enfants d'âge préscolaire et de très jeunes enfants, vivent dans les réserves. Est-ce que nous arrivons à les sensibiliser et à les mobiliser à l'égard de l'éducation de leurs jeunes enfants? Nous nous occupons en particulier des compétences en calcul et de la littératie, mais nous devons nous occuper d'une troisième chose, c'est-à-dire les habiletés physiques —, la saine alimentation, s'assurer que les gens font suffisamment d'activité physique. Pourriez-vous nous expliquer les programmes qui s'adressent à la petite enfance et qui peuvent être efficaces dans ce contexte particulier?

**Mme Keenan :** J'aime bien cette note d'optimisme. Je ne vois pas comment on pourrait faire autrement que d'obtenir de biens meilleurs résultats. Le potentiel est trop grand pour que nous le gaspillions.

En ce qui concerne les programmes d'apprentissage qui s'adressent à la petite enfance, Santé Canada gère le programme Bon départ, et il existe des centres dans près de la moitié des collectivités des Premières nations du pays. Certains fonctionnent de façon très satisfaisante, d'autres ont plus de difficulté.

A Head Start centre with strong leadership, where the children are learning and not just being, seems to have a high correlation with positive outcomes once the children get to school. It is true for the non-Aboriginal population as well, particularly for children who are relatively disadvantaged. It can make a big difference in closing the gap.

It is not the only answer, because children from more disadvantaged communities tend to lose a lot over summer periods. That is part of what needs to be looked at: How do you level the playing field to ensure they do not fall further behind when children from more privileged areas are travelling and participating in day camps and doing all kinds of interesting things that are important to their learning?

There is a high correlation between physical activity and school outcomes, particularly for young girls who are physically active; they do better in school and are much less likely to end up with early pregnancies. That is an important dimension to keep in mind.

The whole neuroscience world is just beginning to understand how many external factors impact on the potential for an individual to be successful. Clearly diet, physical activity and stress levels for infants can have an impact on their ability to learn later on. It is a fascinating field. I can only believe that 10 years from now, we will have seen much progress.

**Senator Peterson:** Mr. Guimond, just a few final questions for the record. Could you speak to the issue of under-enumeration on First Nations reserves? Could this exert any influence on the reliability of the census data?

**Mr. Guimond:** Yes, there are issues relative to coverage every census. You see similar type of issues with respect to the entire Canadian population. Some communities refuse to participate as a whole. Generally, it is an issue that we see across the board for census data, and we see it from census to census.

With respect to this affecting our ability to track characteristics or even population size through time, it is my understanding that this particular issue has a limited impact on our ability to track over time. There would have to be tremendous variations from one census to the next in the quality of coverage for it to impact the measures that we use. They tend to be relatively constant, except for the 1986-1991 instance I referred to earlier. Now, generally, they go in the direction of improvement, as illustrated by some of the reports published by Statistics Canada following the 2006 Census. In a nutshell, my answer would be no, the quality of the information is sufficient to meet our needs.

**Senator Peterson:** Could you explain the term “ethnic mobility” and its potential relevance for comparisons of Aboriginal groups over time?

Les résultats observés dans les centres du programme Bon départ où le leadership est solide, où les enfants apprennent et ne font pas simplement que se réunir, semblent pouvoir être corrélés étroitement avec des résultats positifs une fois à l'école. Cela est vrai pour les non-Autochtones, également, et en particulier pour les enfants venant de milieux relativement défavorisés. Ces centres peuvent faire une énorme différence en permettant de combler le fossé.

Mais ce n'est pas la seule réponse, car les enfants venant de milieux désavantagés semblent régresser beaucoup pendant l'été. Ce sont des questions qu'il faudra également étudier : comment faire pour s'assurer que les règles du jeu soient équitables et que les jeunes des milieux défavorisés n'accumulent pas davantage de retard par rapport aux enfants plus privilégiés qui peuvent voyager, s'inscrire à des camps de jour et faire toutes sortes de choses intéressantes importantes pour leur apprentissage?

Il y a une étroite collaboration entre l'activité physique et les résultats scolaires, en particulier pour les jeunes filles qui sont physiquement actives; elles réussissent mieux à l'école et sont moins susceptibles de tomber enceintes à l'adolescence. C'est une dimension importante qu'il ne faut pas perdre de vue.

Les chercheurs du domaine des neurosciences commencent tout juste à comprendre que de nombreux facteurs externes influent sur le potentiel de réussite d'une personne. De toute évidence, l'alimentation, l'activité physique et le niveau de stress des petits enfants ont une influence sur leur capacité d'apprendre, plus tard dans la vie. C'est un champ d'études fascinant. Je suis convaincue que, dans 10 ans, il aura fait des progrès étonnants.

**Le sénateur Peterson :** Monsieur Guimond, j'ai quelques dernières questions. Pourriez-vous nous parler du problème du sous-dénombrement dans les réserves des Premières nations? Est-ce que cela aurait une influence sur la fiabilité des données du recensement?

**M. Guimond :** Oui, il y a dans chaque recensement des problèmes relativement au dénombrement. Ce problème se présente également pour l'ensemble de la population du Canada. Certaines collectivités refusent en bloc d'y participer. En général, c'est un problème généralisé qui concerne les données du recensement, et il se présente dans tous les recensements.

En ce qui concerne son incidence sur notre capacité de recueillir des données sur les caractéristiques ou même sur la taille de la population au fil du temps, je crois, à mon avis, que cette question particulière n'a qu'une incidence limitée. Il faudrait qu'il y ait des écarts énormes, d'un recensement à l'autre, au chapitre de la qualité de la couverture, pour que nous observions une incidence sur les mesures que nous utilisons. Elles sont relativement constantes, sauf pour la période de 1986 à 1991, dont j'ai parlé plus tôt. En fait, généralement, on constate plutôt une amélioration, comme l'illustrent certains des rapports publiés par Statistique Canada après le recensement de 2006. En résumé, je dirais que, non, la qualité de l'information est suffisante pour nos besoins.

**Le sénateur Peterson :** Pourriez-vous expliquer l'expression « mobilité ethnique » et sa pertinence possible pour la comparaison entre groupes autochtones au fil du temps?

**Mr. Guimond:** I guess you read one of my studies. Ethnic mobility is a factor that refers to changes in self-identification of individuals or within families. There are two types of ethnic mobility; one is intergenerational and the other is intra-generational.

Intergenerational usually happens when you have intermarriage; a First Nations person forms a family and has children with a non-First Nations person. They will raise their children according to one or both cultures, or maybe a totally different culture. In those instances, we often see a shift in how the next generation will self-identify with no cultural basis.

Many of us have multiple ancestries, and that reflects this intergenerational ethnic mobility that we see from generation to generation. For example, I have French, Irish and Mi'kmaq ancestry, but I was raised in Montreal as a French Canadian, so that is how I self-identify.

The intra-generational one is related to folks who have multiple ancestries. Basically, it is people shifting how they self-report through time. It could be for individual reasons; it could be for political reasons.

We have definitely seen this phenomenon in Canada with the Aboriginal population, especially the Metis population. We have also seen it in the U.S., Australia and New Zealand, along with ethnic minorities in the ex-Soviet Union and China.

Right now, the Metis population is growing at such a pace that basically it could double every 13 years or so. After 100 years, it would be 200 times its initial size. That would mean that eventually we could all be Metis in Canada. It will not likely be sustained over time.

That is what is referred to by the expression "ethnic mobility." It has contributed a great deal to the growth of the Metis population since 1986.

**Senator Peterson:** Are there any changes to the Canadian census — for example, changes in the questions between the census years 1996 to 2006 — that might have influenced the data on educational attainment?

**Mr. Guimond:** The education question or the Aboriginal identity question?

**Senator Peterson:** On the education question. Were any changes made to the questions?

**Ms. Bougie:** In 2006 there were changes to the education module. In a nutshell, previously the census was able to measure years of schooling without the person having completed any degrees. In 2006, it shifted to completed degrees. This was a major change, but we can still get the data on the proportions in the population having high school or less than high school, or trades, college and university. We would still have access to those indicators.

**M. Guimond :** Je crois que vous avez lu l'une de mes études. La mobilité ethnique est un facteur lié aux changements dans la façon dont les personnes se désignent, à titre individuel ou en tant que familles. Il existe deux types de mobilité ethnique; l'une est intergénérationnelle, l'autre, intragénérationnelle.

La mobilité intergénérationnelle survient en général en cas de mariage mixte, c'est-à-dire par exemple quand une Autochtone se marie et a des enfants avec un non-Autochtone. Les enfants seront élevés dans l'une ou l'autre culture, ou peut-être dans une culture totalement différente. Dans de tels cas, nous allons souvent observer une évolution dans la façon dont la génération suivante se décrit sans se réclamer d'une culture particulière.

Nombre d'entre nous avons une ascendance variée, et cela reflète cette mobilité intergénérationnelle que nous observons de génération en génération. Par exemple, j'ai parmi mes ancêtres des Français, des Irlandais et des Micmacs, mais j'ai été élevé à Montréal comme un Canadien français, et c'est à cette culture que je m'identifie.

La mobilité intragénérationnelle touche les personnes qui ont une ascendance variée. Il s'agit en fait de personnes qui ne vont pas se désigner de la même façon au fil du temps. Ce peut être pour des motifs personnels; ce peut être pour des motifs politiques.

Nous avons clairement relevé ce phénomène au Canada, parmi la population autochtone, et en particulier chez les Métis. Nous l'avons aussi observé aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande, de même que dans les minorités ethniques de l'ex-Union soviétique et de la Chine.

À l'heure actuelle, la population métisse augmente à un tel rythme qu'il ne serait pas surprenant qu'elle double tous les 13 ans environ. Dans 100 ans, les Métis seront 200 fois plus nombreux qu'aujourd'hui. Il serait donc possible qu'un jour tous les Canadiens soient des Métis. Mais la tendance ne se maintiendra probablement pas jusque-là.

C'est ce que j'essayais d'exprimer par le terme « mobilité ethnique ». Cette expression explique en bonne part la croissance de la population métisse depuis 1986.

**Le sénateur Peterson :** Est-ce que le recensement du Canada aurait été modifié — par exemple, aurait-on modifié des questions entre l'année de recensement en 1996 et l'année 2006 — et est-ce que ces modifications auraient pu avoir une incidence sur les données relatives à la réussite scolaire?

**M. Guimond :** Des questions portant sur l'éducation ou des questions portant sur l'identité autochtone?

**Le sénateur Peterson :** Des questions sur l'éducation. Est-ce que ces questions auraient été modifiées?

**Mme Bougie :** En 2006, nous avons modifié les questions du module sur l'éducation. Pour résumer, disons qu'auparavant le recensement permettait d'enregistrer les années passées à l'école sans nécessairement déboucher sur l'obtention d'un diplôme. En 2006, le recensement permettait d'enregistrer les diplômes obtenus. C'était un changement majeur, mais nous pouvons quand même obtenir des données sur la proportion des personnes qui ont un diplôme



**The Chair:** Let us leave on a positive note. I think Ms. Keenan indicated in response to Senator Raine that there is hope, light at the end of the tunnel, and that we should maybe be guided by the Canadian Council on Learning, which said we should look at the positives and not only at the negatives. There is a bit more of a holistic approach, and possibly we can work toward a solution.

Ms. Keenan, can you add anything to this discussion? I am trying to focus. I do not want a huge report with a thousand recommendations. I would like to have something that builds on the foundation to get ourselves out of this situation right across the country, if that is possible.

**Senator Patterson:** On that note, if I may, Mr. Chair, I want to be optimistic as well. I hope I did not sound too pessimistic with my last intervention. I wonder whether Ms. Keenan would now or perhaps in the future be willing to give us some examples of best practices. I know there are areas and regions where things are working that maybe we could learn something from. That might be something the committee could appreciate.

**The Chair:** Could we impose on you for that, Ms. Keenan?

**Ms. Keenan:** I would be pleased to do so.

**The Chair:** I want to thank all of you for appearing tonight and being as candid and straightforward as you have been in answering questions. Your presentations were excellent. We may ask you to come back, if necessary. Senator Patterson's last intervention clearly indicates that we would like to maintain contact with you because you do hold, I am sure, some of the keys to the solutions we are seeking.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, May 5, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:49 p.m. to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: issues concerning First Nations education).

[English]

**Marcy Zlotnick, Clerk of the Committee:** Good evening, honourable senators. We have quorum. Unfortunately, the chair is sick tonight and the deputy chair is also not present. As

d'études secondaires, ou un diplôme inférieur, ou encore un diplôme de métier, un diplôme collégial ou universitaire. On pourrait quand même avoir accès à ces indicateurs.

**Le président :** J'aimerais terminer sur une note positive. Je crois que Mme Keenan a indiqué, dans sa réponse au sénateur Raine, qu'il y a de l'espoir, qu'il y a une lumière au bout du tunnel, et que nous devrions peut-être suivre le conseil des représentants du Conseil canadien sur l'apprentissage, et nous occuper des aspects positifs, non pas seulement des aspects négatifs. Il existe une approche un peu plus holistique, et nous pourrions probablement en arriver à une solution.

Madame Keenan, avez-vous quelque chose à ajouter à ces discussions? J'essaie de ne pas perdre notre objectif de vue. Je ne veux pas un volumineux rapport contenant un millier de recommandations. J'aimerais quelque chose qui s'appuie sur les fondements déjà existants et qui nous permette de régler le problème partout au pays, si cela est possible.

**Le sénateur Patterson :** À ce sujet, si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais dire que je veux aussi faire preuve d'optimisme. J'espère que ma dernière intervention n'a pas semblé trop pessimiste. Je me demandais si Mme Keenan ne serait pas prête, aujourd'hui ou peut-être un autre jour, à nous donner quelques exemples de pratiques exemplaires. Je sais que, dans certaines régions, les choses se déroulent bien, et nous pourrions peut-être en tirer des leçons. C'est peut-être quelque chose que le comité va apprécier.

**Le président :** Est-ce que ce serait trop vous demander, madame Keenan?

**Mme Keenan :** Ce serait un plaisir pour moi.

**Le président :** J'aimerais vous remercier de vous être présentés ici ce soir et d'avoir répondu en toute franchise et honnêteté aux questions. Vos exposés étaient d'excellente qualité. Nous pourrions peut-être vous demander de vous présenter de nouveau, au besoin. La dernière intervention du sénateur Patterson indique clairement que nous aimerions vous revoir, parce que je suis convaincu que vous détenez une partie des clés qui nous permettront d'arriver à la solution que nous cherchons.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 5 mai 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 49, pour étudier sur les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (sujet : questions concernant l'éducation des Premières nations).

[Traduction]

**Marcy Zlotnick, greffière du comité :** Bonsoir, honorables sénateurs. Nous avons le quorum. Malheureusement, le président est absent pour cause de maladie, et le vice-président est absent lui

your clerk, it is my duty to preside over the election of an acting chair. I am wondering whether anyone would make a motion to that effect.

**Senator Sibbeston:** I will nominate Senator Patterson.

**Ms. Zlotnick:** Are there any other nominations? It is moved by the Honourable Senator Sibbeston that the Honourable Senator Patterson do take the chair of this committee as acting chair.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Ms. Zlotnick:** Senator Patterson, I invite you to take the chair.

**Senator Dennis Glen Patterson** (*Acting Chair*) in the chair.

**The Acting Chair:** Good evening. Thank you very much. I am honoured by the trust you have placed in me.

I would like to welcome all honourable senators, members of the public and all viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or on the World Wide Web.

My name is Dennis Patterson, and I represent Nunavut in the Senate. I am a new member of this committee, since 2009. I am happy to preside over the meeting this evening as acting chair in the absence of Senator St. Germain.

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types that touch on matters of concern to First Nations, Métis and Inuit.

Our committee has undertaken a study of primary and secondary education of First Nations children living on-reserve. To gain further knowledge on this subject, we have invited the distinguished scholar Michael Mendelson of the Caledon Institute of Social Policy to speak to us tonight.

Mr. Mendelson has served in a number of senior-level posts in the governments of Ontario and Manitoba as well as in the federal Privy Council. Formerly a consultant for the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Relations, he has also been a visiting professor at the University of Toronto School of Social Work.

Mr. Mendelson will speak to the committee about themes raised in two recent papers, *Improving Education on Reserves: A First Nations Education Authority Act* and *Why We Need a First Nations Education Act*. The papers set out what the author regards as the missing pieces that prevent First Nations education from forming a full education system.

aussi. À titre de greffière, il m'incombe de diriger la nomination d'un président suppléant. Quelqu'un a-t-il une motion à présenter à cet égard?

**Le sénateur Sibbeston :** Je propose la candidature du sénateur Patterson.

**Mme Zlotnick :** Y a-t-il d'autres propositions? Il est proposé par l'honorable sénateur Sibbeston que l'honorable sénateur Patterson occupe le fauteuil à titre de président suppléant du comité.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter cette motion?

**Des voix :** D'accord.

**Mme Zlotnick :** Sénateur Patterson, je vous invite à prendre le fauteuil.

**Le sénateur Dennis Glen Patterson** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant :** Bonsoir. Merci beaucoup. Je suis honoré de la confiance que vous me témoignez.

Je souhaite la bienvenue à tous les sénateurs, aux membres du public et aux téléspectateurs de toutes les régions du pays qui suivent les débats du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur Internet.

Je m'appelle Dennis Patterson, et je représente le Nunavut au Sénat. Je suis un nouveau membre du comité, auquel je me suis joint en 2009. Je suis heureux d'agir à titre de président suppléant de la réunion de ce soir en l'absence du sénateur St. Germain.

Le comité a le mandat d'examiner les dispositions législatives et, de façon générale, les questions relatives aux peuples autochtones du Canada. Ce mandat donne au comité le pouvoir très vaste de se pencher sur diverses questions qui revêtent un intérêt pour les Premières nations, les Métis et les Inuits.

Le comité a entrepris une étude sur l'éducation primaire et secondaire dans les réserves des Premières nations. Pour élargir ses connaissances sur le sujet, le comité a invité à témoigner un éminent chercheur, M. Michael Mendelson, du Caledon Institute of Social Policy, à s'adresser à lui ce soir.

M. Mendelson a occupé un certain nombre de postes de cadres supérieurs au sein des gouvernements de l'Ontario et du Manitoba et du Conseil privé du gouvernement du Canada. Ancien consultant du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, il a aussi été professeur invité à l'École de travail social de l'Université de Toronto.

M. Mendelson traitera devant le comité de certaines questions soulevées dans deux articles qu'il a publiés récemment, à savoir *Improving Education on Reserves: A First Nations Education Authority Act* et *La légitimité d'une loi sur l'éducation pour les Premières nations*. Ces articles présentent ce que M. Mendelson considère comme les éléments manquants sans lesquels les Premières nations ne peuvent établir un système d'éducation complet.

## [Translation]

Before we hear from our witnesses, allow me to introduce the members of the committee here today.

## [English]

On my left is Senator Nick Sibbeston from the Northwest Territories, Senator Sandra Lovelace Nicholas from New Brunswick, Senator Wilfred Moore from Nova Scotia and Senator Elizabeth Hubley from Prince Edward Island. Welcome to the committee. On my right is Senator Daniel Lang from the Yukon, Senator Carolyn Stewart Olsen from New Brunswick, Senator Patrick Brazeau from Quebec, Senator Rose-May Poirier from New Brunswick and Senator Nancy Greene Raine from British Columbia.

Members of the committee, please help me in welcoming our witness from the Caledon Institute of Social Policy, Mr. Michael Mendelson, Senior Scholar.

Mr. Mendelson, please proceed with your presentation, and then we will entertain questions from senators.

**Michael Mendelson, Senior Scholar, Caledon Institute of Social Policy:** Thank you. I am honoured to be invited here and to be able to appear as your sole witness for this evening. I hope that we can have a lively and useful dialogue. I think this is one of the most important social issues, perhaps the most important social issue facing our country, as well as one of the most important economic issues facing Canada.

Today I notice that the C.D. Howe Institute put out a report pointing out that the future of many of the provinces depends fundamentally on the success of their Aboriginal populations, in particular Manitoba and Saskatchewan. It is not the first report to point that out. I wish I would not have been able to say this, but I also have made the same point in a few reports.

The C.D. Howe Institute was following in a tradition of pointing to an issue that challenges us as Canadians. The question is what to do about it. The reason I have been writing about First Nations education is precisely because that question was put to me by a group of chiefs, the representatives on the education subcommittee of the Assembly of First Nations, AFN.

I had completed a previous paper looking at the data from the census that pointed out the terrifying failure of First Nations students on reserves to complete high school and be able to go on to post-secondary education. I think that was one of the first papers that made, I suppose, the terribly obvious connection between the rate at which Aboriginal people are succeeding in post-secondary education and the rate at which Aboriginal people graduate from high school as a pre-condition to getting into post-secondary education. I presented that paper, and I was challenged with the question, "What would you do about it?"

## [Français]

Avant d'entendre nos témoins, permettez-moi de vous présenter les membres du comité qui sont présents ce soir.

## [Traduction]

À ma gauche se trouvent le sénateur Nick Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest, le sénateur Sandra Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Wilfred Moore, de la Nouvelle-Écosse et le sénateur Elizabeth Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard. Je vous souhaite la bienvenue. À ma droite se trouvent le sénateur Daniel Lang, du Yukon, le sénateur Carolyn Stewart Olsen, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Patrick Brazeau, du Québec, le sénateur Rose-May Poirier, du Nouveau-Brunswick et le sénateur Nancy Greene Raine, de la Colombie-Britannique.

Membres du comité, je vous demande de vous joindre à moi pour souhaiter la bienvenue à M. Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy.

Monsieur Mendelson, je vous invite à commencer votre exposé, à la suite duquel les sénateurs vous poseront des questions.

**Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy :** Merci. Je suis honoré d'avoir été invité ici et d'être l'unique témoin que vous entendrez ce soir. J'espère que nous pourrions avoir une discussion animée et utile. J'estime que nous allons nous pencher sur l'une des questions sociales les plus importantes, peut-être la question sociale la plus importante à laquelle se heurte le Canada de même que sur l'une des plus importantes questions économiques à laquelle doit faire face le pays.

Aujourd'hui, j'ai remarqué que l'Institut C.D. Howe avait publié un rapport indiquant que l'avenir d'un bon nombre de provinces, plus particulièrement le Manitoba et la Saskatchewan, était fondamentalement subordonné à la prospérité de leurs populations autochtones. Ce n'est pas la première fois qu'un rapport souligne cela. Je regrette d'avoir à le dire, mais il s'agit d'un fait que j'ai moi aussi fait observer dans quelques rapports.

En mentionnant cela, l'Institut C.D. Howe s'inscrivait dans une tradition qui consiste à attirer l'attention sur une question qui interpelle les Canadiens. Il s'agit de savoir ce que nous ferons pour y donner suite. Si j'ai écrit à propos de l'éducation des Premières nations, c'est précisément parce qu'un groupe de chefs, les représentants du sous-comité sur l'éducation de l'Assemblée des Premières Nations, a porté cette question à mon attention.

J'avais terminé un article dans le cadre duquel j'examinais certaines données du recensement. Ces données mettaient en évidence l'échec cuisant que représentaient l'achèvement des études secondaires et la poursuite d'études postsecondaires chez les élèves des Premières nations. Je crois qu'il s'agissait de l'un des premiers articles qui établissait, je présume, un lien atrocement évident entre le taux de réussite des Autochtones au niveau postsecondaire et le taux d'obtention du diplôme d'études secondaires chez les Autochtones, lequel constitue une condition préalable à l'accès aux études postsecondaires. Lorsque j'ai publié cet article, on m'a posé la question suivante : « Que feriez-vous pour régler ce problème? »



I found myself thinking about that question, and I have written a series of policy papers drawing on my experience in government. The chair did not mention that I have been a deputy minister and assistant deputy minister in several departments in Manitoba and Ontario. Drawing on my experience both in government and as a policy analyst, I see myself as trying to put together a package or a plan that would be acceptable both to government and to First Nations and that would move this item forward. I always have to ask myself, "We are where we are today, but where will we be in 10 years? Will it be 10 years, 20 years or 30 years before we come up with an effective plan to improve schools on reserves?"

As one of my tasks, I took on what I characterized this afternoon as a mediation effort, a self-appointed mediator trying to draw on my policy experience and other elements of my background to develop a plan that both parties could accept.

That is what I have tried to do in the papers before you. I had the clerk distribute to everyone the paper entitled *Why We Need a First Nations Education Act*. I assume everyone has read it. What I intend to do today is to take you quickly through some of the major points I make in that paper. Then I hope we can have dialogue and discussion and think about these questions: Where will we be 10 years from now? Will we be having the same discussion 20 years and 30 years from now? Can we, as a country, tolerate not making progress on this critical issue for another generation or two?

The paper poses a scenario. Many years ago, in 1972, what was then the National Indian Brotherhood put out a paper with which I am sure you are all familiar, called *Indian Control of Indian Education*. It was a policy statement essentially asserting that First Nations should control their education and have the right to that control.

I see this as part of a very Canadian tradition, one that is reflected in our own Constitution. It is reflected in what was once the existence of Catholic boards in almost every province and confessional schools in others. I see this as part of that tradition. In fact, the federal government, in my view, has largely accepted the policy of First Nations control over First Nations education, but there is a second step. It is one thing to buy a car and own it, but if you cannot drive it or put any gasoline into it, then what does it mean to own it?

Control over First Nations education begins with being able to take responsibility for it, but you must also be able to drive it. Driving education means having a system of education. The first step has been taken, which is to cede, at least in policy theory, control over First Nations education to First Nations. The second

J'ai réfléchi à cette question, et j'ai rédigé une suite de documents d'orientation en puisant dans l'expérience que j'avais acquise au sein de divers gouvernements. Le président n'a pas mentionné que j'ai occupé des postes de sous-ministre et de sous-ministre adjoint dans plusieurs ministères au Manitoba et en Ontario. Je me considère comme quelqu'un qui tente, en mettant à profit l'expérience qu'il a acquise au sein de gouvernements et à titre d'analyste des politiques, d'élaborer un train de mesures ou un plan qui satisferait tant le gouvernement que les Premières nations, et qui permettrait de faire avancer cette question. Je ne peux faire autrement que de me poser sans cesse la question suivante : « Nous en sommes là aujourd'hui, mais où en serons-nous dans 10 ans? Devrons-nous attendre 10, 20 ou 30 ans avant que nous mettions au point un plan efficace pour améliorer l'éducation dans les réserves? »

Comme je l'ai expliqué cet après-midi, je me suis moi-même assigné une tâche de médiateur. Si j'assume ce travail de médiation, c'est pour tenter de mettre à contribution l'expérience que j'ai acquise dans le domaine des politiques et dans d'autres domaines en vue de l'élaboration d'un plan qui se révélerait satisfaisant pour les deux parties.

C'est ce que j'ai tenté de faire dans le cadre des deux articles qui vous ont été fournis. J'ai demandé à la greffière de distribuer à tous les membres du comité l'article intitulé *La légitimité d'une loi sur l'éducation pour les Premières nations*. Je tiens pour acquis que tout le monde ici présent l'a lu. Aujourd'hui, je me propose de vous exposer rapidement quelques-uns des points les plus importants de cet article. J'espère que nous pourrions ensuite dialoguer et discuter, et réfléchir aux questions suivantes : où en serons-nous dans 10 ans? Serons-nous en train d'avoir la même discussion dans 20 ou 30 ans? Pouvons-nous tolérer que le pays ne fasse aucun progrès sur cette question cruciale pendant encore une ou deux générations?

Dans cet article, j'évoque la situation suivante : il y a de nombreuses années, en 1972, l'organisation qui s'appelait alors la Fraternité des Indiens du Canada a publié un document intitulé *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* que vous connaissez tous, j'en suis certain. Il s'agissait d'une déclaration de principes où, pour l'essentiel, les Premières nations réclamaient le contrôle de leur éducation, et faisaient valoir leur droit à exercer ce contrôle.

Je considère que cela s'inscrit dans une tradition toute canadienne, tradition dont témoigne notre propre Constitution, et dont ont témoigné les conseils scolaires catholiques et confessionnels qui existaient dans presque toutes les provinces. Je considère que cela fait partie de cette tradition. De fait, à mon avis, le gouvernement fédéral a admis en grande partie la politique de maîtrise par les Premières nations de l'éducation des Premières nations, mais il y a une deuxième étape à franchir. Acheter et posséder une voiture est une chose, mais si vous ne pouvez pas la conduire ou acheter de l'essence, à quoi vous sert cette voiture?

Si elles veulent avoir la maîtrise sur leur éducation, les Premières nations doivent d'abord être capables d'en assumer la responsabilité, mais elles doivent également pouvoir être aux commandes de leur éducation. Être aux commandes de l'éducation, cela signifie disposer d'un système d'éducation. La

step is to create the necessary organization, including financial infrastructure and other elements of educational infrastructure, so that there can be a high-quality First Nations education system. This has not been done. This paper is about how we can facilitate the creation of a First Nations education system.

I will mention the comments of Mr. Jim Prentice, former Minister of Indian Affairs and Northern Development. He said that First Nations students are the only students in Canada who have no education system. Why is that? In this paper, I try to address one strategy to construct such a system.

People who write about education reform, and, as you know, an awful lot is written about education reform, always assume that there is an education system that can implement the education reform. In most cases there is one. Michael Fullan, one of the renowned scholars of education change in the world, writes about whole-system reform and talks about the need to engage the process of reform at all levels, from the school and actual teaching experience down to the school boards, government ministries and so on. You cannot have whole-system reform without a system. How do we construct a system to engage in whole-system reform?

What are we talking about?

You might know some of the data: somewhere over 500 schools on-reserve with about 110,000 to 120,000 students, although the exact count is not known, which is itself interesting. It is one of the few growing elements of education in the country. So far, it seems to be not working all that well. Some of the data I prepared previously showed that in Manitoba 70 per cent of the age group 20 to 24 years had not completed high school, which is a startling number. Overall, Manitoba had the highest non-completion rate. I looked at the age group 20 to 24 years from Census 1996 data. Those people should have completed high school. I am not looking back to the 1930s but to the 1990s, when they should have completed high school. Across Canada, about 60 per cent have not completed high school, compared to less than 20 per cent in the rest of the population.

This is not a good situation. Economic studies have shown that there are fantastic results if people complete high school, both for the individual and for Canada as a whole. I will not go through it all, but the study by Andrew Sharpe and a group out of the Centre for the Study of Living Standards, which is right around the corner and non-partisan, showed that Canada would benefit

première étape, qui consistait à céder aux Premières nations, du moins en théorie, la maîtrise de leur propre éducation, a été franchie. La deuxième étape consiste à mettre sur pied l'organisation nécessaire, y compris l'infrastructure financière et d'autres éléments de l'infrastructure éducationnelle, permettant l'établissement d'un système d'éducation des Premières nations de qualité supérieure. L'article que vous avez sous les yeux porte sur la manière dont nous pouvons contribuer à la création d'un système d'éducation des Premières nations.

M. Jim Prentice, ancien ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a déjà souligné que les élèves des Premières nations étaient les seuls élèves du Canada à n'appartenir à aucun système d'éducation. Comment expliquer cela? Dans cet article, j'ai essayé d'examiner une stratégie permettant de mettre en place un tel système.

Les gens qui écrivent à propos de la réforme de l'éducation — et vous n'êtes pas sans savoir qu'ils sont légion — tiennent toujours pour acquis qu'il existe un système d'éducation qui peut faire aboutir la réforme de l'éducation. Dans la plupart des cas, cela est vrai. Michael Fullan, l'un des chercheurs les plus réputés du monde sur la question de la réforme de l'éducation, soutient que l'on doit procéder à une réforme complète du système d'éducation, et que l'on doit procéder à une réforme à tous les échelons, de l'école et de l'enseignement proprement dits aux ministères en passant par les commissions scolaires, et cetera. Pour réaliser une réforme complète du système d'éducation, il faut d'abord posséder un système d'éducation. Comment bâtir un système pour ensuite procéder à sa réforme complète?

Quel est l'état de la situation?

Vous connaissez peut-être quelques-unes des données pertinentes : plus de 500 écoles situées dans les réserves accueillent de 110 000 à 120 000 élèves — le nombre exact n'est pas connu, ce qui constitue un fait intéressant en soi. Dans le pays, il s'agit de l'un des rares aspects de l'éducation où une croissance peut être observée. À ce jour, cela ne semble pas très bien fonctionner. Certaines des données que j'ai rassemblées précédemment indiquent qu'au Manitoba, 70 p. 100 des jeunes de 20 à 24 ans n'ont pas terminé leurs études secondaires — il s'agit d'une donnée saisissante. Dans l'ensemble, c'est au Manitoba que le taux de décrochage est le plus élevé. J'ai étudié les données du recensement de 1996 concernant le groupe d'âge des 20 à 24 ans. Ces gens devraient avoir terminé leurs études secondaires. J'étudie non pas des données des années 1930, mais des données des années 1990, époque où ces jeunes auraient dû terminer leurs études secondaires. Dans l'ensemble du Canada, environ 60 p. 100 n'avaient pas terminé leurs études secondaires, comparativement à moins de 20 p. 100 pour le reste de la population.

Il ne s'agit pas d'une bonne situation. Les études économiques démontrent que l'achèvement des études secondaires procure d'extraordinaires avantages, non seulement à chaque individu, mais également à l'ensemble de la population canadienne. J'aimerais dire deux mots à propos de l'étude menée par Andrew Sharpe et ses collaborateurs du Centre d'étude des

by a substantial component of GDP of under one point, keeping in mind that anything that would show up in GDP is a significant contribution to economic growth.

What do we need to build on? In my view, we need the kind of reforms undertaken in the public school systems in Canada starting in the 1930s, 1940s and 1950s. Some of us, including me, are probably old enough to remember the school consolidation movement across Canada when rural school districts were created for a purpose. It was the only way to bring quality education to Canadians living in rural areas. There was a lot of controversy over it, but it was done, and I review it in the paper. We are talking about the same thing today for First Nations people. The first thing I would argue that we need for First Nations is First Nations school boards.

A First Nations school board is not just a loose group of schools that phone each other regularly and share a few resources. A school board is an organization that has both an executive management function and a service provision function. The executive management function is the essential element that is missing. It is the element that oversees quality, develops human resources and ensures the creation of a cadre of terrific principals. Many people with experience in the classroom say it is the principal who determines the nature and culture of the school. The executive management function of a school board is missing. I argue in my paper that First Nations school boards controlled and elected by First Nations and special purpose bodies that are not under the authority of the band and council but responsible only for education are the next step in what the National Indian Brotherhood called "Indian control of Indian education."

I have discussed the size and nature of school boards and how much consolidation would be undertaken. I will not go into that now.

Many people raise the issue of charter schools, independent schools or the idea of tuition vouchers. All of those ideas could be useful in some instances. If a charter school could start up on a reserve and be a good example, then all the more power to it. It might be useful, but it will not affect systemic reform. We have to look at improving all 510 schools. We have to determine how to implement systemic reform. In my view, the first step is the creation of a system manager, which is a school board. The second step is the ministry of education, which also has a vital role in both a management and a service function.

niveaux de vie, organisation non partisane dont les bureaux sont situés à deux pas d'ici. Selon cette étude, le PIB du Canada s'accroîtrait de façon notable — augmentation de moins de un point de pourcentage — si le taux d'achèvement des études secondaires augmentait. Il faut garder présent à l'esprit que tout ce qui contribue à l'accroissement du PIB représente une contribution importante à la croissance économique.

Sur quoi devons-nous nous appuyer? À mes yeux, nous avons besoin d'une réforme du même genre que celui des réformes des systèmes scolaires publics du Canada qui ont été effectuées à compter des années 1930, 1940 et 1950. Certains d'entre nous, et j'en fais partie, sont probablement assez âgés pour se souvenir des regroupements d'écoles qui ont eu lieu partout au Canada, à l'époque où les districts scolaires ruraux ont été créés dans un but précis. Il s'agissait de l'unique façon de procurer aux Canadiens vivant dans les régions rurales une éducation de qualité. Cela a suscité beaucoup de controverse, mais on l'a fait, et je me penche sur cette question dans mon article. On évoque aujourd'hui la même idée pour les Premières nations. La première chose que je ferais valoir, c'est que les Premières nations ont besoin de leurs propres conseils scolaires.

Par « conseil scolaire des Premières nations », j'entends non pas un groupe peu structuré d'écoles qui se téléphonent régulièrement et partagent quelques ressources, mais une organisation dotée d'une fonction de gestion et d'une fonction de prestation de services. L'élément essentiel qui fait actuellement défaut, c'est la fonction de gestion. Il s'agit de la fonction permettant de surveiller la qualité, de développer les ressources et de veiller à la création d'un noyau de formidables directeurs d'écoles. Bon nombre de personnes possédant de l'expérience en enseignement affirment que la nature et la culture d'une école sont déterminées par le directeur de l'école. La fonction de gestion d'un conseil scolaire fait défaut. Dans mon article, j'avance que la prochaine étape à franchir en vue d'en arriver à ce que la Fraternité des Indiens du Canada appelait « la maîtrise indienne de l'éducation indienne » consiste en l'établissement de conseils scolaires des Premières nations, maîtrisés et élus par les Premières nations, et d'organisations à vocation spécifique — à savoir l'éducation — indépendantes des conseils de bande.

Dans mon article, je me penche également sur la taille et la nature des conseils scolaires, et du nombre de regroupements qui devraient être effectués. Je n'en dirai pas plus long là-dessus à ce moment-ci.

De nombreuses personnes soulèvent la question des écoles à charte, des écoles indépendantes ou des bons d'études. Toutes ces idées pourraient être utiles dans certains cas. Si une école à charte pouvait être établie sur une réserve et devenir un bon exemple de réussite, alors tant mieux pour elle. Cela pourrait être utile, mais cela n'aura aucune incidence sur l'ensemble du système. Nous devons envisager d'améliorer les 510 écoles existantes. Nous devons déterminer comment mettre en oeuvre la réforme du système. À mon avis, la première étape est la création d'un conseil scolaire, une entité d'administration du système. La deuxième étape relève du ministère de l'Éducation, qui doit lui aussi jouer un rôle crucial en ce qui concerne la fonction de gestion et la fonction de service.



I am not suggesting the complete recreation of provincial ministries in a kind of parallel system. I do not think that would be logical or efficient. At the same time, it is not logical, efficient or possible to see First Nations school boards compelled to function under provincial ministries. I can envision setting up regional First Nations school entities that would be smaller and would function in partnership with provincial ministries to draw from their resources. They would also work with First Nations school boards to provide the kind of leadership and executive function provided by provincial ministries.

The financing issue is always critical, and everyone is always interested in it. My comments are not new by any means. This has been talked about by virtually everyone who writes about First Nations education. I am not being new and creative; I am being old and uncreative and trying to raise the same directions raised again and again by everyone who looks at this issue.

At the same time, we have to acknowledge that First Nations have tried to knit together their own alliances. They have tried to perform some of the functions I discussed more thoroughly in this paper than I am orally. It is difficult for First Nations to do that without the legal and financial frameworks and other supports necessary to create those functions.

I give examples in my paper. One outstanding example currently is the work done by the coalition of B.C. First Nations that came together for many years under an education steering committee. They worked with the federal government to pass the First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act.

Although the act was passed about three years ago, the organization has not come into being because negotiations are still ongoing over financial arrangements. I think this is indicative of the kind of barriers and issues First Nations organizations face in trying to form effective alliances. What conditions do they have to meet? What precise accountability are First Nations expected to achieve? What does the Government of Canada offer in return? It seems like every negotiation is *de novo*; it has to start over again without any legislative substance.

I would challenge Parliament that it has not done its job. No law governs First Nations education. The law is the Indian Act. The act deals almost exclusively with truancy. It certainly does not deal with any educational issues.

Everyone in Canada currently operates under a system of law in regard to their education except First Nations. This is a point Jim Prentice also made to me. We do not have a system of law

Je ne suis pas en train de recommander que l'on transforme complètement les ministères provinciaux pour créer une sorte de système parallèle. Je ne pense pas que cela serait logique ou efficient. Cela dit, il n'est pas logique, efficient ou possible d'envisager des conseils scolaires des Premières nations assujettis aux ministères provinciaux. Je peux imaginer l'établissement d'organismes scolaires régionaux des Premières nations qui seraient de moindre envergure et qui pourraient tirer profit des ressources des ministères provinciaux à la faveur d'un partenariat avec ceux-ci. Ces organismes travailleraient également en collaboration avec les conseils scolaires des Premières nations pour exercer le même genre de fonctions de leadership et de direction que celui qu'exercent les ministères provinciaux.

La question du financement est toujours cruciale, et elle intéresse toujours tout le monde. Je ne prétends pas dire quoi que ce soit de nouveau. À peu près tous ceux qui ont écrit à propos de l'éducation des Premières nations ont tenu des propos similaires. Je ne suis ni un novateur ni un précurseur — je ne fais que répéter ce qui a été dit à maintes et maintes reprises par tous ceux qui se sont penchés sur la question.

Cela dit, nous devons également reconnaître que les Premières nations ont tenté de créer leurs propres alliances. Elles ont tenté d'exercer quelques-unes des fonctions dont j'ai parlé plus tôt, et que j'examine plus exhaustivement dans mon article. Il est difficile pour les Premières nations de créer ces fonctions en l'absence des cadres juridique et financier et des autres appuis nécessaires.

À cet égard, je donne quelques exemples dans mon article. L'un des exemples les plus remarquables à l'heure actuelle est le travail effectué par la coalition des Premières nations de la Colombie-Britannique, laquelle a oeuvré pendant de nombreuses années au sein d'un comité directeur sur l'éducation. La coalition a travaillé conjointement avec le gouvernement fédéral, collaboration qui a débouché sur l'adoption de la Loi sur la compétence des Premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique.

Cette loi a été adoptée il y a environ trois ans, mais l'organisation n'a pas vu le jour parce que des pourparlers ont toujours lieu à propos d'accords financiers. Je crois que cela donne une idée du type d'obstacles et de problèmes auxquels les organisations des Premières nations font face au moment où elles tentent de former des alliances concrètes. À quelles conditions doivent-elles répondre? Quelles exigences précises en matière de reddition de comptes les Premières nations sont-elles censées respecter? Qu'est-ce que le gouvernement du Canada leur offre en retour? On dirait que chaque nouvelle négociation fait table rase de la précédente; chaque fois, on doit recommencer à zéro, sans l'appui d'une quelconque disposition législative.

J'oserais affirmer que le Parlement n'a pas fait son travail. Aucune loi ne régit l'éducation des Premières nations. À l'heure actuelle, la loi pertinente est la Loi sur les Indiens, laquelle n'aborde assurément aucune question d'éducation — pour l'essentiel, cette loi se limite presque exclusivement à mentionner la question de la fréquentation scolaire.

À l'heure actuelle, tous les élèves et étudiants du Canada poursuivent leurs études dans le cadre d'un système d'éducation régi par des lois, hormis les élèves et étudiants des Premières nations. Il

that will ask the executive function of government — represented by the Department of Indian and Northern Affairs Canada, INAC, in this case — about its roles and responsibilities: What are you accountable for? What must you provide to First Nations? In return, what do you expect First Nations to provide to you? None of this is set out anywhere in law.

A First Nations education act could be achieved by piecing together the bits and pieces that function under the authority of the executive. Currently, everything seems to be done under Treasury Board authority, which I suppose is an application of portions of the Treasury Board Act, which is quite broad. I challenge anyone to find the actual authorities because I have never been able to find them.

While all of these elements could be put together under the executive power, I see a First Nations education act as an opportunity for Parliament to say what is expected. It can also create the political momentum to change a serious stalemate on one of the most serious fundamental social and economic problems that Canada faces; and it can begin to change the character and nature of how that issue is addressed.

I will not go through further details, because the issue is covered more eloquently in writing than I can express orally. The document is not that hard to read if you want to sit down with it one evening.

**The Acting Chair:** Thank you. We have a full house this evening. I ask honourable senators to keep their questions focused, and the same of our witness in his responses.

**Senator Sibbeston:** Mr. Mendelson, I appreciate that you mean well and that you may have some mandate in having dealt with the Assembly of First Nations, the chiefs and so forth. However, I am leery and suspicious that you advocate an education system for First Nations in Canada that will keep First Nations isolated. I imagine it is perceived that anything INAC does is no good. Therefore, who will create the system of education? Indian and Northern Affairs Canada will provide the money and, perhaps, the personnel for a large new system of education. I do not know how else it would be done. The federal government is not in the education business. You purport that INAC provide the education system for the Aboriginal people in our country.

Education is in the provincial domain. Our system of education in Canada is very successful as a result of hundreds of years of experience and progress. It is like Ford building a truck. The provinces have built beautiful institutions of school boards. Their school system is good and efficient. It has taken a long time to achieve this.

s'agit de quelque chose que Jim Prentice m'a également fait observer. Les Premières nations ne disposent d'un système juridique qui leur permettrait de s'adresser au pouvoir exécutif — représenté, dans le cas qui nous occupe, par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, AINC — pour s'enquérir de leurs rôles et responsabilités : de quoi sommes-nous responsables? Que devez-vous fournir aux Premières nations? Que doivent-elles vous fournir en retour? Aucune loi n'énonce quoi que ce soit à ce sujet.

En rassemblant les éléments épars qui relèvent actuellement du pouvoir exécutif, nous pourrions constituer une loi sur l'éducation des Premières nations. À l'heure actuelle, tout semble relever du pouvoir du Conseil du Trésor, lequel agit, je suppose, en vertu de certaines dispositions de la Loi sur le Conseil du Trésor, dont la portée est assez vaste. Je mets quiconque au défi de trouver l'endroit où ces pouvoirs sont énoncés, car, pour ma part, je n'ai jamais réussi à le faire.

Même si tous ces éléments pourraient être rassemblés sous l'autorité du pouvoir exécutif, j'estime qu'une loi sur l'éducation des Premières nations représenterait une occasion pour le Parlement d'indiquer ce qui est attendu des Premières nations. Une telle loi pourrait également créer le climat politique favorable au dénouement d'une grave impasse sur l'un des problèmes socioéconomiques les plus importants auxquels le Canada est en butte, et pourrait contribuer à ce que nous commençons à changer notre manière d'aborder cette question.

Je n'entrerais pas davantage dans les détails, car je traite de cette question de façon beaucoup plus éloquent que par écrit que de vive voix. Si vous vous donnez la peine, un de ces jours, de lire mon article, vous constaterez qu'il n'est pas si difficile à comprendre.

**Le président suppléant :** Merci. Nous faisons salle comble ce soir. Je demande aux sénateurs de poser des questions précises, et au témoin de fournir des réponses du même acabit.

**Le sénateur Sibbeston :** Monsieur Mendelson, je comprends que vous avez de bonnes intentions, et que vous êtes peut-être investi d'un mandat quelconque puisque vous avez traité avec l'Assemblée des Premières nations, les chefs, et ainsi de suite. Cependant, le fait que vous plaidez en faveur d'un système d'éducation qui isolerait les Premières Nations du reste du Canada suscite chez moi la méfiance et la suspicion. J'imagine que l'on a l'impression que tout ce que fait AINC est mauvais. Dans ce cas, qui créera le système d'éducation? Affaires indiennes et du Nord Canada fournira le financement et, peut-être, le personnel nécessaires à la création d'un nouveau système d'éducation d'envergure. Je ne vois pas comment un tel système pourrait être créé autrement. Le gouvernement fédéral ne s'occupe pas d'éducation. Vous soutenez qu'AINC devrait mettre en place le système d'éducation des peuples autochtones du pays.

L'éducation est un domaine de compétence provinciale. Au Canada, les systèmes d'éducation donnent de très bons résultats grâce à des centaines d'années d'expérience et de progrès, comme un camion fabriqué par Ford. Les provinces ont mis en place d'extraordinaires conseils scolaires. Les systèmes scolaires provinciaux fonctionnent bien et de manière efficiente. Il a fallu beaucoup de temps pour en arriver là.

You now suggest that First Nations people build a system. I am afraid you will build a Model T. INAC and the federal government will not have the expertise or even the integrity and interest to do something very good for the First Nations of our country.

I am leery when you say there should be a First Nations education system. All the progressive initiatives that have happened in our country through land claims, through the Nisga'a agreement, the Westbank agreement, the two acts that provide for Aboriginal control of education thus far in Canada are associated with the provinces. There are provisions for provincial standards at certain grades. If we are to do anything with education, it should be done in conjunction with the provinces. That is where the expertise is, and they are closest to the people. That is where the action on education should be.

I appreciate that you mean well, but I do not think the answer is for First Nations to create their own education system and to have the federal government or INAC heavily involved in it. The federal government has no knowledge or experience in education. It should stay out of it.

I speak from my experience in the Northwest Territories, where we do not have reserves. We do not have a different system of education for native people and for White people. Everyone in the North goes to the same school. There is tremendous gain from native people and White people being together in schools. You learn to get along. We have the same system and standards in all schools. Native people in the North have benefited greatly from that. White people have also learned about their native brothers and sisters. Both peoples have gained from the experience.

**The Acting Chair:** You wanted a dialogue, Mr. Mendelson. Here we go.

**Mr. Mendelson:** I discuss the role of provinces extensively on pages 13 and 14 of the paper in front of you. In a footnote, I also say that what I am discussing does not apply to the territories, which are in a totally different situation.

I appreciate what you are saying about provinces, but it is not correct to say that the federal government is not in the education business. Like it or not, the federal government is in the education business. It has been funding and — for whatever policy framework there is — supplying a policy framework for about 120,000 students who live on reserves. There is no practical way, and I would say there is no desirable way, that those schools can be compelled to function under the authority of provincial ministries. That will not happen. I would say it should not happen. However, even if you thought it should happen, it would

Vous suggérez à présent que les Premières nations mettent sur pied leur propre système d'éducation. Je crains qu'elles ne se retrouvent avec un modèle T. AINC et le gouvernement fédéral n'auront pas l'expertise ni même l'intégrité et l'intérêt nécessaires pour faire quelque chose de très bien pour les Premières nations du pays.

Je suis suspicieux lorsque je vous entends dire qu'il faudrait créer un système d'éducation des Premières nations. Les provinces ont participé à toutes les initiatives progressistes qui ont été mises en oeuvre dans notre pays grâce aux revendications territoriales, à l'Accord définitif Nisga'a, à l'accord de Westbank et aux deux lois adoptées à ce jour au Canada et énonçant que les Autochtones ont la compétence en ce qui concerne leur éducation. Des dispositions prévoient l'établissement de normes provinciales en ce qui concerne certains niveaux scolaires. Si nous devons faire quoi que ce soit en matière d'éducation, nous devons le faire en collaboration avec les provinces. Ce sont les provinces qui possèdent l'expertise dans ce domaine, et ce sont elles qui sont le plus près de la population autochtone. Tout ce qui se fait en éducation devrait se faire à l'échelon provincial.

Je comprends que vous êtes bien intentionné, mais je ne pense pas que la solution réside dans le fait de permettre aux Premières nations de créer leur propre système d'éducation et de demander au gouvernement fédéral ou à AINC de participer très activement à ce processus. Le gouvernement fédéral n'a pas de connaissances ni d'expérience en éducation. Il devrait rester en dehors de cela.

Ma position est fondée sur la situation que je connais, à savoir celle des Territoires du Nord-Ouest, où il n'y a pas de réserves. Là-bas, il existe un seul et même système d'éducation pour les Autochtones et le reste de la population. Dans le Nord, tout le monde est assujéti au même système scolaire. Il y a d'énormes avantages à ce que les Autochtones et les non Autochtones se côtoient à l'école. Ils apprennent à s'entendre. Toutes les écoles sont assujetties au même système et aux mêmes normes. Dans le Nord, les Autochtones en ont grandement bénéficié. Les non Autochtones ont également appris des choses de leurs confrères et consoeurs autochtones. L'expérience a profité aux deux populations.

**Le président suppléant :** Vous souhaitiez un dialogue, monsieur Mendelson, alors allez-y.

**M. Mendelson :** Aux pages 18, 19 et 20 de l'article que vous avez sous les yeux, j'aborde en profondeur la question du rôle des provinces. En outre, dans une note de bas de page, je mentionne que tout ce dont je parle ne s'applique pas aux territoires, où la situation est totalement différente.

Je comprends ce que vous dites à propos des provinces, mais il est inexact d'affirmer que le gouvernement fédéral ne se mêle pas d'éducation. Que cela nous plaise ou non, le gouvernement fédéral se mêle d'éducation. Il a offert du financement et élaboré un cadre stratégique — quel qu'il soit — visant les quelque 120 000 élèves et étudiants vivant dans des réserves. D'un point de vue pragmatique, il n'est pas possible — et j'ose dire qu'il n'est pas souhaitable — que ces écoles soient contraintes de fonctionner sous l'autorité des ministères provinciaux. Cela n'arrivera pas. Je dirais même que cela ne devrait pas arriver. Cependant, même si



not happen. In the paper, I call it a chimera. It is one of these things that we chase after but we can never capture. It is not a realistic alternative.

I would say that the federal government, like it or not, has a fiduciary responsibility on-reserve. I am sure it is a constitutional responsibility, and it may be a treaty responsibility as well. Like it or not, there it is. There are several questions: Will we be stalemated? How will we address this? Will we say there is another alternative, but it will never come to be, or will we deal with it head on?

I am advocating that we not ignore the provincial ministries but that we set up a system so that First Nations can enter into partnerships with the provincial ministries, use their standards for teacher education and use their standards of other kinds, use their expertise and their knowledge, but be able to draw on them as partners. Right now, they cannot do that, and they do not do that.

I think it is a good point, and I am glad you raised it, senator. I just do not think it is realistic.

**The Acting Chair:** Could you elaborate on how this voluntary partnership would work?

**Mr. Mendelson:** There are two elements necessary for a school system. One is school boards that administer and manage schools, and the other is the equivalent of provincial ministries that are responsible for management, essentially school boards and the provision of combined functions, such as curriculum, the setting of standards, and so on and so forth.

My policy suggestion is that a series of regional First Nations education authorities be established across Canada, likely one in each of the provinces of Manitoba, Saskatchewan, Alberta and B.C., Ontario, and Quebec, and then one for all the Maritimes. I do not see this as a huge, elaborate bureaucracy. I see these as relatively small organizations. In fact, the kernel of these organizations exists in almost every province. For example, in Manitoba there is a Manitoba First Nations education organization. I cannot remember the name. There are organizations like this in B.C., and to some extent the B.C. First Nations jurisdiction group also provides that kind of nascent authority.

I would see these First Nations regional authorities functioning as partners with the provincial ministries to provide services to First Nations school boards and working closely with ministries. In fact, I would hope that in most cases they would be co-located.

vous êtes d'avis contraire, cela n'arriverait pas. Dans mon article, j'indique qu'il s'agit là d'une chimère — l'un de ces fantasmes que nous nourrissons, mais que nous ne réaliserons jamais. Il ne s'agit pas d'une solution réaliste.

J'avancerais que le gouvernement fédéral, que cela nous plaise ou non, a une responsabilité fiduciaire à l'égard des réserves. Il s'agit assurément d'une responsabilité constitutionnelle, et peut-être d'une responsabilité issue d'un traité. Que cela nous plaise ou non, cette responsabilité existe. Il en découle plusieurs questions : nous retrouverons-nous dans une impasse? Comment agissons-nous face à cela? Disons-nous qu'il existe une autre solution, mais qu'elle ne se concrétisera jamais, ou prendrons-nous le taureau par les cornes?

L'approche que je préconise est la suivante : nous devons tenir compte des ministères provinciaux, mais nous devons mettre en place un système qui permette aux Premières nations de créer des partenariats avec les ministères provinciaux et d'adopter leurs normes en matière de formation des enseignants et en d'autres matières, et d'avoir recours à leur expertise et leurs connaissances, mais de le faire à titre de partenaire des provinces. En ce moment, les Premières nations ne peuvent pas faire cela, et elles ne le font pas.

J'estime qu'il s'agit d'un bon point, et je suis content que vous l'ayez soulevé, sénateur. Je crois seulement que cela n'est pas réaliste.

**Le président suppléant :** Pouvez-vous nous fournir plus de détails quant à la façon dont de tels partenariats volontaires fonctionneraient?

**M. Mendelson :** Un système scolaire comporte deux éléments essentiels, à savoir des conseils scolaires qui administrent et gèrent les écoles, et l'équivalent d'un ministère provincial responsable d'administrer, pour l'essentiel, les conseils scolaires et divers autres aspects comme les programmes d'études, l'établissement des normes, et cetera.

Sur le plan politique, je recommande l'établissement d'une série d'autorités scolaires des Premières nations partout au Canada, vraisemblablement une au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta, en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec, et une pour l'ensemble des provinces de l'Atlantique. Je ne crois pas que cela créerait une bureaucratie énorme et complexe — il s'agirait d'organisations relativement petites, du moins de la manière dont je conçois les choses. En fait, le noyau de ces organisations existe déjà dans presque toutes les provinces. Par exemple, au Manitoba, il existe une organisation des Premières nations — dont le nom m'échappe — qui s'occupe d'éducation. Des organisations similaires existent en Colombie-Britannique, et, dans une certaine mesure, le groupe qui a milité pour la reconnaissance de la compétence des Premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique exerce également ce genre d'autorité, qui est à l'état de germe.

Je conçois ces autorités régionales des Premières nations comme des entités fonctionnant en partenariat avec les ministères provinciaux pour dispenser des services aux conseils scolaires des Premières nations. Ces autorités régionales travailleraient en étroite

The report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples said the same thing. Other people, such as Harvey McCue, who ran the Mi'kmaq and the Cree school boards for a while, have argued for a similar kind of structure. Others have looked at the need to establish a First Nations education system.

We are not talking about recreating provincial ministries. We are not talking about isolating students any more than they are isolated now — far from it. We are talking about modernizing First Nations education, about providing quality First Nations education, and about providing First Nations education such that students in First Nations can then transfer, in a meaningful way, to schools that are not on the reserve. Right now, about 40 per cent of on-reserve high school students go to schools off-reserve. It is not isolation any more than the existence of Catholic schools is isolation or that confessional schools were isolation.

**Senator Poirier:** When you speak about your First Nations regional authorities, saying there is one for each province, with maybe the Maritime provinces being together as one, do you see this body that you are calling an authority as similar to the education department's role in a province?

**Mr. Mendelson:** I would not see it as duplicating the province. Yes, I would see the role as similar, but I would see it fulfilling that role by drawing on the resources of the province, as well as developing some resources of its own. For example, in Manitoba, a Cree or Ojibway curriculum, which would probably be shared in Northern Ontario and in Saskatchewan as well, might be one of the specific roles that would be undertaken by the regional authority. However, the authority would draw upon the other curriculum standards for subjects like mathematics and English, which are developed by the provincial ministries.

**Senator Poirier:** Would these authorities be the group responsible for setting up either an elected or an appointed school board?

**Mr. Mendelson:** No. I would see the school boards as being elected by First Nations, not by the chiefs but by First Nations members themselves, just like school boards in the rest of Canada. However, the regional authorities could be structured in a number of ways. I would see them as being structured democratically, perhaps with some appointees from a province or from some of the political organizations, but probably structured through elected representatives from the school boards that they are supervising. There might be some popular election too. There are different ways of doing that, but ultimately there has to be accountability, electorally, of responsible elected officials.

collaboration avec les ministères. En fait, je souhaiterais que, dans la plupart des cas, ces autorités régionales et les ministères provinciaux partagent les mêmes locaux.

Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones disait la même chose. D'autres personnes, comme Harvey McCue, qui a dirigé les conseils scolaires des Micmacs et des Cris pendant un bon moment, ont plaidé en faveur d'une structure similaire. D'aucuns se sont penchés sur la nécessité de créer un système d'éducation des Premières nations.

Il ne s'agit pas de recréer les ministères provinciaux. Il ne s'agit pas, loin de là, d'isoler davantage les élèves et étudiants qu'ils ne le sont actuellement. Ce dont il s'agit, c'est de moderniser l'éducation des Premières nations, de dispenser aux Premières nations un enseignement de qualité, et de faire en sorte que les élèves des Premières nations reçoivent une éducation qu'ils pourront mettre à profit, d'une manière significative, dans des écoles qui ne sont pas situées dans une réserve. À l'heure actuelle, environ 40 p. 100 des élèves qui ont fréquenté l'école secondaire située dans une réserve poursuivent leurs études dans une école hors réserve. Des écoles des Premières nations n'isoleraient pas les élèves davantage que le font les écoles catholiques ou les écoles confessionnelles.

**Le sénateur Poirier :** Vous nous avez parlé de votre idée de créer des autorités régionales des Premières nations, et vous avez indiqué qu'il y en aurait une dans chaque province, et peut-être une seule pour l'ensemble des provinces de l'Atlantique. Selon vous, est-ce que ces organismes — que vous appelez « autorités » — joueraient un rôle similaire à celui d'un ministère provincial de l'Éducation?

**M. Mendelson :** Je ne crois pas que les activités des autorités régionales feraient double emploi avec celles des provinces. Oui, leur rôle serait similaire, mais d'après-moi, les autorités régionales joueraient leur rôle en mettant à profit les ressources des provinces, tout en créant leurs propres ressources. Par exemple, au Manitoba, l'autorité régionale serait notamment appelée à élaborer un programme d'études pour les Cris ou les Ojibway, lequel serait probablement utilisé également dans le nord de l'Ontario et en Saskatchewan. Cependant, l'autorité régionale s'inspirerait des normes provinciales en matière de programmes d'études pour des matières comme les mathématiques et l'anglais.

**Le sénateur Poirier :** Est-ce que ces autorités seraient responsables de l'établissement d'un conseil scolaire élu ou nommé?

**M. Mendelson :** Non. À mes yeux, les membres des conseils scolaires devraient être élus par les Premières nations, non pas par les chefs, mais par les membres des Premières nations, comme c'est le cas pour les conseils scolaires du reste du Canada. Toutefois, la structure des autorités régionales pourrait varier d'un endroit à l'autre. Elles seraient constituées de façon démocratique, compteraient peut-être quelques membres nommés par une province ou une quelconque organisation politique, mais seraient probablement structurées par des représentants élus des conseils scolaires qu'elles supervisent. On pourrait également tenir une élection populaire. On pourrait procéder de différentes manières, mais, au bout du compte, l'essentiel est que ces autorités soient composées de membres élus et responsables, et que des comptes soient rendus quant à leur élection.

**Senator Poirier:** You mentioned that currently about 40 per cent of First Nation students are in the provincial system of education. Should that number be worked on and partnerships increased, or do you think it would be better to try to make the on-reserve system better rather than trying to promote outside of the reserve?

**Mr. Mendelson:** Let me clarify that number. First, it is not certain. One of the issues is that there is very little data that is certain. Out of the 110,000 to 120,000 kindergarten to grade 12 students who are resident on-reserve, most go to a high school where they are bused, or otherwise go to a high school that is not on the reserve. That is the 40 per cent I am talking about.

There are 500 and some schools on reserves. Most of those, but not all, go up to grade 6 or grade 9. On some of the larger reserves there are high schools. There are many high schools.

About 40 per cent of the students on-reserve currently go to provincial schools, and their tuition is paid for them by INAC, usually by the band. In other words, the band gets the money and the band pays the province. However, that is not really known. Nobody has really done a study of what goes on across Canada, so I am not sure of that, either.

**Senator Poirier:** I am aware that that does happen, because in the area where I live in New Brunswick, most of the schools that are experiencing a growth in population are doing so due to First Nations students going to them, and there is a transfer from the federal to the provincial government.

Do you believe that we should promote more of that, or, on the contrary, should we focus more on the First Nations schools?

**Mr. Mendelson:** I would want First Nations themselves to try to make these decisions, but where it is efficient and reasonable I think there should be schools on reserves, because a community school functions better and can have a deeper relationship with parents and families, which is one of the critical components of successful education.

However, due to size, that is not practical or efficient in many cases, particularly for high schools. It is a question of mixing what is pragmatically possible and efficient with what is desirable and what First Nations want.

**The Acting Chair:** I think you were referring to the Manitoba First Nations Education Resource Centre and Healthy Child Manitoba.

**Mr. Mendelson:** Yes, I was.

**Le sénateur Poirier :** Vous avez mentionné que, à l'heure actuelle, environ 40 p. 100 des élèves des Premières nations fréquentaient une école faisant partie du système provincial de l'éducation. Est-ce que vous croyez qu'il faudrait faire en sorte que ce nombre augmente et que davantage de partenariats soient conclus, ou êtes-vous plutôt d'avis que l'on doit non pas faire la promotion du système d'éducation hors réserve, mais tenter d'améliorer le système en place dans les réserves?

**M. Mendelson :** Permettez-moi de vous fournir quelques éclaircissements à propos de ce pourcentage. Tout d'abord, cette statistique n'est pas sûre. L'un des problèmes auxquels nous faisons face, c'est qu'il y a très peu de données pouvant être considérées comme sûres. La plupart des 110 000 à 120 000 élèves de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année vivant dans une réserve fréquentent une école secondaire où ils se rendent en autobus; les autres fréquentent une école secondaire située hors réserve. Ces derniers forment les 40 p. 100 d'élèves dont je vous ai parlé plus tôt.

Quelque 500 écoles sont situées dans les réserves. La plupart de ces écoles dispensent un enseignement jusqu'à la sixième ou à la neuvième année. Dans certaines réserves de plus grande envergure, on trouve des écoles secondaires. De nombreuses écoles secondaires sont situées dans des réserves.

Environ 40 p. 100 des élèves vivant dans les réserves fréquentent actuellement une école provinciale. Leurs droits de scolarité sont assumés par AINC, habituellement par le truchement de la bande. En d'autres termes, le conseil de bande reçoit l'argent, puis le verse à la province. Cependant, cela n'est pas très bien connu. Personne n'a mené de véritable étude à propos de ce qui se passe au Canada, et je ne suis donc pas certain de cela non plus.

**Le sénateur Poirier :** Je suis au courant du fait que cela se passe, car dans la région où j'habite, au Nouveau-Brunswick, l'augmentation du nombre d'élèves dans un certain nombre d'écoles est attribuable, dans la plupart des cas, au fait que ces écoles accueillent des élèves des Premières nations. Un transfert s'effectue du gouvernement fédéral au gouvernement provincial.

Croyez-vous que nous devrions favoriser cela, ou, au contraire, nous concentrer davantage sur les écoles des Premières nations?

**M. Mendelson :** J'aimerais que les Premières nations tentent de prendre elles-mêmes ces décisions, mais, dans les cas où cela est efficient et raisonnable, j'estime qu'il devrait y avoir des écoles dans les réserves, car une école communautaire fonctionne mieux et peut nouer des relations plus étroites avec les parents et les familles, ce qui constitue l'un des aspects essentiels de la réussite scolaire.

Cependant, dans de nombreux cas, surtout en ce qui concerne les écoles secondaires, cela n'est pas pratique ni efficient en raison de la taille de la réserve. Il s'agit d'établir un juste équilibre entre ce qui est possible et efficient sur le plan pragmatique et ce qui est désirable et souhaité par les Premières nations.

**Le président suppléant :** Je crois que vous faisiez allusion au Centre de ressources éducationnelles des Premières nations du Manitoba et à Enfants en santé Manitoba.

**M. Mendelson :** Oui, c'est exact.



**Senator Stewart Olsen:** I commend you for thinking a bit outside the box. However, first, I am not sure what the legislation you envision would say. Would we be ordering the provinces to comply or the bands to comply? That is the first difficulty.

Second, in my limited experience here I have learned that most bands are very proud of their own traditions on their reserves and proud of their own way of doing things. I do not think you could have one entity that would oversee this. I think you would end up with 500 entities trying to oversee this and creating another layer of bureaucracy to try to do the same thing, probably unsuccessfully.

**Mr. Mendelson:** I will try to answer this directly. We would not be ordering bands to comply. As Parliament, you would be ordering INAC to comply. Your job in Parliament is to develop legislation and laws that govern the actions of the executive branch. The executive branch is the government. Right now the government is operating under a series of —

**Senator Stewart Olsen:** I am sorry to interrupt you, but to keep it as brief as possible, we would be ordering INAC to do what?

**Mr. Mendelson:** You would be ordering INAC to allow bands that want to form an educational alliance that has the characteristics of and that functions as a school board to do so. It would allow those bands to form a real, honest school board, and it would set out the reciprocal accountability of the bands to their members and to the Government of Canada as well as the accountability of the Government of Canada to the bands. It would set out the terms of funding for those arrangements, if the First Nations decided to enter into them.

One of my points is that this is not about compelling bands; it is about allowing bands to opt in. I made a list of approximately 20 First Nations alliances where First Nations have been trying to come together to do precisely this. It is not like they have not been seeing the need and trying; they have been, but it is very difficult. The House of Commons and the Senate passed the First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act, and for almost four years they have been negotiating the financing agreements. Why is the framework for financing not set out in the statute like it would be in every other statute I know of?

I have negotiated many federal-provincial fiscal arrangements, and we do not start from ground zero with a blank slate every time we begin a negotiation, which would take six or seven years. I am not saying that we are not making progress, but it will take

**Le sénateur Stewart Olsen :** Votre vision des choses sort des sentiers battus, et je vous en félicite. Cependant, d'une part, je me demande ce que les dispositions législatives que vous envisagez énonceraient. À qui serait-il enjoint de se conformer à ces dispositions, aux provinces ou aux conseils de bande? Il s'agit de la première difficulté.

D'autre part, mon expérience au sein du comité est limitée, mais j'ai appris que la plupart des conseils de bande sont très fiers de leurs traditions et fiers de leur propre façon de faire les choses. Je ne pense pas que l'on pourrait créer une autre entité appelée à les superviser. Selon moi, on se retrouverait avec 500 entités qui tenteraient de superviser cela, et chacune de ces entités contribuerait à alourdir la bureaucratie. Ces entités se chevaucheraient et seraient probablement inefficaces.

**M. Mendelson :** Je vais tenter de répondre de façon directe à cette question. Les conseils de bande ne seraient pas sommés d'observer la loi — le Parlement enjoindrait à AINC de s'y conformer. Le travail du Parlement consiste à élaborer des dispositions législatives régissant le fonctionnement du pouvoir exécutif. Par « pouvoir exécutif », j'entends le gouvernement. À l'heure actuelle, le gouvernement fonctionne sous l'autorité d'une série de...

**Le sénateur Stewart Olsen :** Je suis désolée de vous interrompre, mais j'aimerais que vous me répondiez de la manière la plus brève possible. Le Parlement enjoindrait à AINC de faire quoi?

**M. Mendelson :** D'autoriser les bandes qui le souhaitent à créer, en matière d'éducation, des alliances en vue de mettre sur pied une entité possédant des caractéristiques semblables à celles des conseils scolaires et fonctionnant de la même façon qu'eux. Ces dispositions législatives autoriseraient ces bandes à créer de véritables conseils scolaires, des conseils scolaires intégrés, et énonceraient les responsabilités des bandes à l'égard de leurs membres et du gouvernement du Canada, de même que celles du gouvernement du Canada à l'égard des bandes. Elles énonceraient les modalités du financement de ces ententes, dans l'éventualité où les Premières nations décidaient d'y souscrire.

L'une des choses que je tente de faire valoir, c'est que tout cela doit viser non pas à contraindre les bandes, mais à les autoriser à participer. J'ai dressé une liste d'environ 20 alliances conclues par des Premières nations dans ce but précis. On ne peut pas prétendre que les Premières nations ne sont pas conscientes de la nécessité et qu'elles n'ont pas fait d'efforts; toutefois, cela est très difficile. La Chambre des communes et le Sénat ont adopté la Loi sur la compétence des Premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique, et depuis près de quatre ans, elles discutent en vue de conclure des accords financiers. Pourquoi le cadre de financement n'est-il pas énoncé dans la loi, comme cela est le cas dans toutes les autres lois que je connaisse?

J'ai participé à de nombreuses négociations fédérales-provinciales visant la conclusion d'accords financiers, et je peux vous dire que nous ne commençons pas chaque fois à partir de zéro, auquel cas il nous aurait fallu six ou sept ans pour en arriver

500 years before all the bands will have completed negotiations and are in a situation where they can set up functioning schools.

**Senator Stewart Olsen:** Are you saying that INAC is actually telling them that they cannot form this?

**Mr. Mendelson:** No, because INAC does not have to say no; it just has to not be able to provide the kind of framework that is necessary to allow them to function adequately as school boards, and it is not able to do that now. It is not that they do not want to; they cannot. They do not have the legislative framework to do it.

When we, outside of First Nations, formed consolidated rural school districts, how and why was that done? If you look at history, you will see that there were screams from rural mayors everywhere, particularly in Saskatchewan.

**Senator Stewart Olsen:** It was done within the parameters of the provinces that hold educational rights. You are suggesting taking that away from the provinces and legislating —

**Mr. Mendelson:** The provinces do not have jurisdiction over First Nations education on-reserve. You have that jurisdiction. I do not know whether Canada wants it or not, but it has it. I am not a lawyer, but I would be very surprised if the over-100-year exercise of this constitutional jurisdiction was not backed up by the courts. You have a school system with 120,000 students on-reserve.

**Senator Stewart Olsen:** Thank you.

**Mr. Mendelson:** I am sorry to be disputatious.

**The Acting Chair:** That is fine. You asked for a dialogue and you are getting it.

**Senator Stewart Olsen:** I do not agree with you, but that is good.

**Senator Lang:** I want to make a couple of observations at the outset. I think I heard the witness say that we are in the education business. From these statistics, I would say that we are not in the education business.

**Mr. Mendelson:** We are in the education failures business.

**Senator Lang:** We can start from the premise that, although intentions may be good, in reality it is a failed system. I do not see how a system separate from that of the provinces will necessarily fix the problem of the way education is currently delivered on the reserves.

à une entente. Je ne suis pas en train de dire que les choses n'avancent pas, mais au rythme actuel, il faudra attendre 500 ans avant que toutes les bandes aient terminé leurs négociations et soient en mesure d'établir des écoles qui fonctionnent.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Êtes-vous en train d'affirmer que, dans les faits, AINC dit aux bandes qu'elles ne peuvent pas créer ces conseils?

**M. Mendelson :** Non, car AINC n'a pas à dire non; il n'a qu'à ne pas être en mesure d'offrir le type de cadre nécessaire pour autoriser les bandes à créer des conseils scolaires fonctionnant adéquatement, et, en ce moment, il n'est pas capable de le faire. Le problème tient non pas à ce qu'elles ne veulent pas le faire, c'est qu'elles ne peuvent pas le faire. Elles ne disposent pas du cadre législatif qui leur permettrait de le faire.

Lorsque nous, je veux parler des non-Autochtones, avons procédé au regroupement des districts scolaires ruraux, comment et pourquoi l'avons-nous fait? Si vous fouillez dans les archives, vous constaterez que cela avait soulevé l'ire des maires des villes rurales un peu partout, surtout en Saskatchewan.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Cela s'était déroulé selon les règles des provinces, lesquelles ont compétence en matière d'éducation. Vous suggérez que l'on retire cette compétence aux provinces et que nous imposions par voie législative...

**M. Mendelson :** Les provinces n'ont pas compétence en ce qui concerne l'éducation des Premières nations dans les réserves. Cette compétence relève du gouvernement fédéral. Je ne sais pas si le Canada tient à cette compétence, mais il la détient. Je ne suis pas juriste, mais je serais très étonné d'apprendre que les tribunaux ne reconnaissent pas une compétence constitutionnelle exercée depuis plus de 100 ans. Le gouvernement fédéral est responsable d'un système scolaire duquel font partie 120 000 élèves vivant dans des réserves.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Merci.

**M. Mendelson :** Je suis désolé de me montrer raisonneur.

**Le président suppléant :** Il n'y a pas de problème. Vous vouliez un dialogue, vous l'avez.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Je ne suis pas d'accord avec vous, mais ce n'est pas grave.

**Le sénateur Lang :** D'emblée, j'aimerais faire deux ou trois observations. Je crois avoir entendu le témoin dire que nous sommes responsables de l'éducation. D'après ces statistiques, je dirais que ce n'est pas le cas.

**M. Mendelson :** Nous sommes responsables des échecs en éducation.

**Le sénateur Lang :** Nous pouvons partir de la prémisse selon laquelle, dans les faits, et malgré les bonnes intentions, ce système est un échec. Je ne vois pas en quoi le fait de créer un système distinct de celui des provinces réglerait forcément le problème relatif à la manière dont l'enseignement est dispensé actuellement dans les réserves.

I come from an area in Yukon where schools are intermixed. All the children go to the same schools in the community in which they live. It is not perfect, but at the end of the day the children who get the necessary guidance and care come out with an education, and in many cases a very good education.

You used the word "compel." You said that we could not have a cross-country system with the provinces unless it was done on a separate type of partnership agreement, because otherwise we would be compelling the First Nations to take part in the provincial system. One way of thinking outside the box would be to look at a system that would be enabling for those who wish to participate. Those who do not want to participate do not have to.

We do not have to go to the lawyers or to the constitutional experts. I will bet you we have spent more money on constitutional experts and lawyers on this committee in the last 20 years than we have on the education system. We do not have to go there; we have been there and failed.

The point I am making here is that Canada is so thinly and sparsely populated, and there are so many differences across this country between New Brunswick, British Columbia and Manitoba, for instance. To say that we will bring in one federal act, no matter what you call it, that will fix all the problems in Northern British Columbia and Manitoba, I would submit to you that we are dealing in Alice in Wonderland.

From my perspective, I think we should be looking at those schools close by where there is an elementary system on the reserve, yet it is close enough to bus students to a high school. It seems to me that you should be looking at trying to combine the forces that are there, and if they are close enough, to get those elementary kids in conjunction with the school close by. Or vice versa: maybe the school on the reserve is in better shape than the one off-reserve, so kids could come in from the other side and have a school council or school board that is represented by the various segments of the population to run the organization with the provinces.

The other problem I see with what you are submitting, although on the surface it sounds good, is that in every department of education across this country, it is just not the teacher in the classroom; there are also the special education programs and all the other ancillary things that come together to make an education system. If you have a separate system to the side, those kids will not get the care and attention they require, because everyone will be fighting over the power.

Have you considered the concept of enabling legislation that would permit those First Nations in some provinces to take advantage of that as an option?

Je viens d'une région du Yukon où tous les enfants — Autochtones et non Autochtones — fréquentent les mêmes écoles dans les collectivités où ils vivent. Il ne s'agit pas d'un système parfait, mais au bout du compte, les enfants qui reçoivent l'orientation et les soins dont ils ont besoin reçoivent une éducation, et dans de nombreux cas, une très bonne éducation.

Vous avez utilisé le mot « contraindre ». Vous avez dit que nous ne pourrions pas mettre en place un système pancanadien en collaboration avec les provinces, à moins de conclure une entente de partenariat distincte, car autrement, nous contraindriions les Premières nations à adopter le système provincial. Si nous voulions sortir des sentiers battus, nous pourrions envisager de créer un système qui permettrait à ceux qui le souhaitent de participer. Ceux qui ne veulent pas participer n'auraient pas à le faire.

Nous n'avons pas à nous adresser à des juristes ou à des experts en matière constitutionnelle. Je suis prêt à parier que le comité a dépensé davantage d'argent au cours des 20 dernières années en consultations de juristes et d'experts en matière constitutionnelle qu'il n'en a été dépensé pour le système d'éducation. Il n'est pas nécessaire d'agir de cette façon — nous l'avons fait, et nous avons échoué.

Ce que je tente de dire, c'est que le Canada est peu peuplé, que sa population est très éparse et qu'il y a de nombreuses différences entre les diverses régions du pays, par exemple entre le Nouveau-Brunswick, la Colombie-Britannique et le Manitoba. Si vous croyez que nous adopterons une loi fédérale, appelez cela comme vous le voulez, qui réglera à la fois tous les problèmes du nord de la Colombie-Britannique et ceux du Manitoba, permettez-moi de vous dire que vous rêvez en couleur.

À mon avis, nous devrions nous intéresser aux écoles dans les réserves qui sont situées près d'une école faisant partie d'un système d'éducation primaire, mais située assez près pour que les élèves puissent être menés en autobus à une école secondaire. Il me semble que nous devrions envisager de combiner les capacités de ces écoles, si elles sont situées suffisamment près l'une de l'autre, pour que ces élèves du primaire puissent fréquenter l'école située à proximité. Où alors l'inverse : il se peut que l'école située dans la réserve soit plus performante que celle située hors réserve, et le cas échéant, les élèves de cette dernière pourraient fréquenter l'école située dans la réserve, et demander à un conseil ou une commission scolaire comptant des représentants des diverses couches de la population de s'occuper, avec les provinces, de la logistique entourant cette façon de faire.

À première vue, ce que vous dites a du sens, mais je vois un autre problème : les ministères de l'Éducation du pays ne s'occupent pas seulement des enseignants qui donnent leurs cours dans les écoles. Les ministères doivent également s'occuper des programmes d'éducation spécialisés et de tous ces autres aspects accessoires dont il faut tenir compte pour créer un système d'éducation. Si l'on crée un système distinct, certains enfants n'obtiendront pas les soins et l'attention dont ils ont besoin, car tout le monde sera mêlé à des querelles de compétence.

Avez-vous envisagé la possibilité de créer une loi habilitante qui autoriserait les Premières nations de certaines provinces à profiter de cette option?



**Mr. Mendelson:** Yes. I discuss that in this paper, actually. The short answer is yes, I have thought about that, and I do recommend it as a possibility, if a band decides to do so.

There are some examples in Canada today of bands that have opted to run under the authority of the provincial ministry. There is the Cree school board in Northern Quebec, which is an agreement that is pretty old now. It is a special school board under Quebec legislation jointly funded by the province and the federal government. I think it is 75 per cent federal and 25 per cent provincial.

In Northern Manitoba, there is the Frontier School Division, which is the northern school board. It is not the Frontier Policy Centre. It is an entirely different thing. It is a public school board that allows bands to opt in, and it now runs eight First Nations schools in Northern Manitoba that have voluntarily opted in.

I do recommend that if a band wants democratically to be part of a provincial system, then it ought to be. What I am suggesting to you is that it is good to have an option, but for the vast majority of First Nations in Canada, that will not be acceptable. It will also not be acceptable to provinces. We can talk about it more if you want.

Consequently, I am very concerned about something aside from cultural and other issues of autonomy. Let us not worry about that. Let us just be practical. I am worried about a solution that says we will not reorganize First Nations schools, develop a First Nations school system or put in the effort to make it better. The solution is that we will allow them to go under the authority of provincial ministries and the provinces will take care of it. I guarantee that another four generations will pass by. That is a 50-year approach. It will not happen. There will be tremendous resistance from the vast majority of First Nations, and there will be resistance from provinces for both political and financial reasons. Consequently, in my view, it is a policy that will just not work. I think this is an urgent social problem. There are other issues as well.

**Senator Lang:** I appreciate your observations, Mr. Mendelson, because I think in part you are right, but not totally right.

I will say this again: Yes, in some cases, because of geography and a number of other reasons, that ability could be there for them to run their own schools. However, in so many other cases, that other option is available to them. I am saying that perhaps thinking outside of the box, we should have enabling legislation. The rules outline where those First Nations want to work with the community next door and with the provincial education

**M. Mendelson :** Oui. En fait, j'en parle dans mon article. Pour vous répondre brièvement, je vous dirai que oui, j'ai envisagé cela, et je recommande que cela devienne une possibilité pour les bandes qui décident de le faire.

Au Canada, il existe actuellement quelques exemples de bandes qui ont choisi de fonctionner sous l'autorité du ministère provincial, notamment le conseil scolaire cri, dans le nord du Québec. Cela fait déjà un bon moment que ce conseil scolaire a conclu une entente avec le gouvernement. Il s'agit d'un conseil scolaire particulier, qui fonctionne sous l'autorité des dispositions législatives québécoises et qui est financé conjointement par les gouvernements provincial et fédéral. Si je ne m'abuse, le fédéral fournit 75 p. 100 du financement, et le provincial, 25 p. 100.

Dans le nord du Manitoba, il y a la Division scolaire Frontier. Il s'agit du conseil scolaire du Nord qui n'a rien à voir avec le Frontier Policy Centre — il s'agit d'une entité totalement distincte. La Division scolaire Frontier est un conseil scolaire public auquel les bandes peuvent décider de se joindre; actuellement, huit écoles des Premières nations du nord du Manitoba ont volontairement choisi d'être administrées par elle.

Je recommande que les bandes qui veulent démocratiquement faire partie d'un système provincial puissent le faire. Ce que je soutiens, c'est qu'il est bien d'avoir le choix, mais que, pour la vaste majorité des Premières nations du Canada, cela ne sera pas admissible, et que cela ne sera pas admissible non plus pour les provinces. Nous pourrions en parler davantage si vous le voulez.

Par conséquent, je suis très préoccupé par quelque chose qui n'a rien à voir avec les questions relatives à la culture ou à l'autonomie. Laissons cela de côté. Parlons de choses concrètes. Ce qui me préoccupe, c'est que nous en arrivions à la décision de ne pas réorganiser les écoles des Premières nations, de ne pas créer un système scolaire des Premières nations ou de ne pas déployer des efforts pour améliorer celui qui existe en ce moment. La solution consiste à autoriser les écoles des Premières nations à se placer sous l'autorité des ministères provinciaux et à laisser les provinces s'en occuper. Cependant, je peux vous garantir que cela ne se produira pas; quatre autres générations se succéderont avant cela — il s'agit d'une approche qui s'étend sur une cinquantaine d'années. La vaste majorité des Premières nations opposeront une résistance très forte, tout comme les provinces, pour des raisons de nature politique et financière. Ainsi, à mes yeux, il s'agit d'une politique qui ne fonctionnera pas. Je pense qu'il s'agit d'un problème social urgent. Il y a également d'autres problèmes.

**Le sénateur Lang :** Je suis sensible à ce que vous nous faites observer, monsieur Mendelson, car j'estime que vous avez partiellement raison — non pas totalement, mais partiellement raison.

Je vais répéter ce que j'ai dit plus tôt : oui, dans certains cas, les Premières nations pourraient se voir accorder la capacité de diriger leurs propres écoles, pour des raisons liées à leur situation géographique et à un certain nombre d'autres facteurs. Cependant, dans la vaste majorité des cas, l'autre option leur est offerte. Ce que je dis, c'est que nous devrions peut-être sortir des sentiers battus, et adopter une loi habilitante. Les règles

department to put it into place. I do not want to wait four generations, and I do not think anybody around this table does. I think we have already waited four generations.

**Mr. Mendelson:** There is a lot of cooperation happening now. I do not want to leave the impression there is not, including kids living in proximity to reserves where that is the closest school and there are reverse tuition payments.

I would see this First Nations' education act as enabling bands to do so, if they wish. I mention that. I see that as part of the statute, but I am certain that the vast majority of bands would say they want a First Nations education authority themselves and will not accept provincial jurisdiction. Consequently, we need to deal with that reality.

However, I would see this as one of the enabling functions in this legislation.

**Senator Lovelace Nicholas:** Do you see INAC having control over the school boards for funding and reporting responsibilities?

**Mr. Mendelson:** I would hope that INAC could set up a well-functioning education component and be a supportive entity, but I would expect that the legislation would set out the framework, which would govern INAC. Ultimately, if you are paying the money, someone at the federal government has to sign the cheques. Unless the Government of Canada is willing to set up a new education ministry — which maybe it would be, and I would not be opposed to it, but I doubt it — I would see that having to be INAC. Frankly, it would be a management and administrative challenge.

However, well-designed legislation should set out the functions that INAC would have to perform as well as its accountability. I am told the Auditor General said there is no way for her to hold INAC accountable because there is no legislation that it operates under. I would hope it had legislation it could operate under.

I suppose my long answer is yes, but with a lot of change and effort going into it.

**Senator Lovelace Nicholas:** I feel there should be a change in INAC's policy, because the fact is that Aboriginal children do want an education, but sometimes they pick a field that is not covered under INAC. For example, if someone wanted to take a one-year or two-year program, it is not covered by INAC; it must be university and whatnot. That should be one of the changes that INAC or the school boards undertake.

énonceraient à quels égards les Premières nations collaboreraient avec la collectivité avoisinante et avec le ministère de l'Éducation de la province. Je ne veux pas attendre que quatre générations passent, et je ne crois pas que quiconque autour de la table le veut. Selon moi, cela fait déjà quatre générations que nous attendons.

**M. Mendelson :** Il y a beaucoup de coopération en ce moment. Je ne veux pas donner l'impression qu'il n'y en a pas — il y en a, y compris en ce qui concerne les enfants vivant à proximité d'une réserve où est située l'école la plus proche, et les droits de scolarité sont payés d'une manière qui va à l'inverse de ce qui se fait habituellement.

À mes yeux, une loi sur l'éducation des Premières nations habiliterait les bandes à le faire, si elles le souhaitent. Je souligne ce point. J'aimerais qu'une telle disposition figure dans la loi, mais je suis certain que la vaste majorité des bandes diront qu'elles veulent exercer elles-mêmes l'autorité en ce qui a trait à l'éducation des Premières nations, et qu'elles refuseront que les provinces exercent leur compétence en la matière. Nous devons donc composer avec cette réalité.

Cependant, cela devrait être l'une des fonctions habilitantes d'une telle loi.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** D'après vous, est-ce que les conseils scolaires devraient être sous la tutelle d'AINC pour ce qui est du financement et des responsabilités redditionnelles?

**M. Mendelson :** Je souhaite qu'AINC puisse mettre en place un programme d'éducation qui fonctionne bien et être une entité qui offre du soutien, mais je m'attends à ce que le cadre régit AINC soit énoncé dans les dispositions législatives. En fin de compte, si vous versez de l'argent, quelqu'un du gouvernement fédéral doit signer les chèques. Selon moi, ce rôle ne peut revenir qu'à AINC, à moins que le gouvernement du Canada soit disposé à créer un ministère de l'Éducation — il le fera peut-être, et je n'y serai pas opposé, mais j'en doute. Franchement, cela serait un véritable défi sur le plan de la gestion et de l'administration.

Des dispositions législatives bien conçues devraient énoncer les fonctions qu'AINC devrait exercer, de même que les responsabilités qu'il devrait assumer. On me dit que la vérificatrice générale va affirmer qu'il n'était pas question pour elle de tenir AINC responsable de quoi que ce soit, car aucune disposition législative n'énonce les responsabilités qui lui incombent. J'aimerais qu'AINC fonctionne sous l'autorité d'une loi.

Je me suis montré bavard, mais en deux mots, ma réponse est la suivante : oui, mais moyennant beaucoup de changements et d'efforts.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** J'estime que la politique d'AINC devrait être modifiée parce que, dans les faits, les enfants autochtones veulent poursuivre des études, mais parfois dans un domaine qui ne relève pas d'AINC. Par exemple, des programmes d'une durée de un ou deux ans sont régis non pas par AINC, mais par une université ou je ne sais quoi d'autre. Il s'agit de l'un des aspects qui doivent être modifiés par AINC ou par les conseils scolaires.

**Mr. Mendelson:** This is primarily about kindergarten to grade 12 and sometimes pre-kindergarten, which is one of the issues.

**Senator Lovelace Nicholas:** Eventually they do go to higher schooling.

**Mr. Mendelson:** Yes. There are other issues around post-secondary education I am not personally in favour of, except in certain circumstances — separate post-secondary education. I think that is a whole other issue.

Geographically, we have First Nation schools. Are we going to pretend they do not exist, or are we going to make them work so that kids can get a decent education, graduate from high school and have some options?

**Senator Lovelace Nicholas:** You mentioned provincial partnerships with First Nation communities, but that will be hard to do because of racism. I remember wanting a higher education and having to protest the nearby school so that I could attend. I would say good luck on those partnerships.

**Mr. Mendelson:** Senator, there was a time when you would lose your status if you got a higher education, as I am sure you know. There are many barriers to overcome. Your point is about falling under the responsibility of the provincial ministry. Points could be made either way.

**Senator Hubley:** This is my second committee today on education. The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology is looking at post-secondary education. Today's witnesses were from three associations of universities and community colleges. They are very much aware of the First Nations educational system and the gaps therein. They are also aware that the success of our First Nations will in many ways indicate the success of the provinces, that we have to address this issue, that we are missing out on such a great potential, and that we have to find solutions to help them.

At page 7, you give examples of First Nations multi-school organizational initiatives in 2006. Certainly there has been some concern within First Nations communities and within educational systems in provinces that there must be organizations, which seem to have started. What role do they play, and how do they affect the movement toward a better educational system for First Nations?

**M. Mendelson :** Cela concerne principalement les programmes de la maternelle à la deuxième année, et parfois la prématernelle, ce qui est l'un des problèmes.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Un jour ou l'autre, ils atteignent le niveau postsecondaire.

**M. Mendelson :** Oui. Il y a d'autres aspects touchant les études postsecondaires avec lesquels je ne suis pas d'accord, sauf dans certaines circonstances, par exemple l'enseignement postsecondaire distinct. Selon moi, il s'agit d'une tout autre question.

Des écoles des Premières nations se trouvent sur notre territoire. Allons-nous prétendre qu'elles n'existent pas, ou allons-nous plutôt faire en sorte qu'elles fonctionnent de manière à ce que les enfants puissent recevoir un enseignement convenable, terminer leurs études secondaires et avoir la possibilité de choisir entre diverses options?

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Vous avez évoqué les partenariats entre les provinces et les collectivités des Premières nations, mais ces partenariats seront difficiles à mettre en exécution en raison du racisme. Je me souviens que, au moment où j'ai voulu poursuivre des études supérieures, j'ai dû me battre afin d'obtenir le droit de fréquenter l'école située à proximité de chez moi. À ceux qui concluront de tels partenariats, je souhaite bonne chance.

**M. Mendelson :** Sénateur, à une certaine époque, comme vous le savez sûrement, les Autochtones qui poursuivaient des études supérieures perdaient leur statut d'Indien. Il y a de nombreux obstacles à surmonter. Ce dont vous parlez, c'est du fait d'être sous la responsabilité du ministère provincial. On pourrait présenter des arguments en faveur de l'un ou l'autre des points de vue.

**Le sénateur Hubley :** Il s'agit de la deuxième réunion sur l'éducation à laquelle j'assiste aujourd'hui. Je fais partie du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, et nous nous penchons actuellement sur l'éducation postsecondaire. Nous avons entendu aujourd'hui des représentants de trois associations d'universités et de collèges communautaires. Ces associations connaissent très bien le système d'éducation des Premières nations, et sont très au fait de ses lacunes. En outre, elles savent que, à de nombreux égards, la réussite des Premières nations sera un indice révélateur de la réussite des provinces, que nous devons nous pencher sur cette question, que nous laissons un énorme potentiel nous filer entre les doigts et que nous devons trouver des solutions pour les aider.

À la page 12, vous donnez des exemples d'initiatives sur les organismes de services assurant le soutien de plusieurs écoles des Premières nations qui ont été menées en 2006. À coup sûr, les collectivités des Premières nations et les systèmes provinciaux d'éducation ont manifesté un certain intérêt quant à la nécessité de créer des organisations, ce qui semble avoir été fait. Quel rôle jouent ces organisations, et de quelle manière influent-elles sur le mouvement en faveur de l'amélioration du système d'éducation des Premières nations?



At page 10, you talk about First Nations SchoolNet Regional Management Organizations. What is their role, and how do they affect the educational system of First Nations?

**Mr. Mendelson:** On page 7 of my document, I provide a list, taken from a piece by Harvey McCue, of First Nations multi-school organizational initiatives. They are everything from the Mi'kmaq Kina'matnewey, which is the Mi'kmaq school board established a number of years ago. It functions much better as a board now after much trouble and difficulty and is taking hold of negotiated initiatives. The Union of Ontario Indians has been attempting to negotiate an agreement with Ottawa for about 10 years on setting up a First Nations jurisdiction act. Some of the ones I listed have fallen apart.

The point is that it is difficult to do. The Mi'kmaq school board has a separate piece of legislation in Ottawa. The B.C. act has a separate piece of legislation. Each negotiation starts afresh with no consideration of any previous negotiations, no ground rules stated in advance and no written framework. These negotiations can easily take 10 to 12 years. During that time, people come and go. The story of the First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act bears repeating. It has been almost four years since that legislation was passed and signed, but there is still no B.C. First Nations education authority because they have not finished their negotiation, and there were no ground rules. It is difficult for these First Nations organizations to do what they are trying to do.

I have many friends in INAC, and I am not trying to blame them because they do not have any ground rules either. I suppose I am blaming Parliament for not setting the ground rules and for not establishing a framework to tell INAC what it is supposed to do and what it should be accountable for. This has to be set up in law so that we are able to have successful negotiations.

As well, there is not a good evaluation system. For example, we have the Cree and the Mi'kmaq school boards and the experiences of the Frontier School Division in Manitoba. We have unique arrangements across the country. However, it is hard to find out what they are, and it is even harder to find any evaluation of them. You would think that with all these natural experiments happening, we would evaluate them to know what they mean for others. You cannot always translate one experience into another experience, because there are always unique aspects. There are things to learn. Maybe things have been done in private, but I cannot find any evaluations done by neutral parties. That would be called for.

À la page 15, vous parlez des organismes de gestion régionaux du programme Premières nations sur Rescol. Quel est le rôle de ces organismes et quelle est leur incidence sur le système d'éducation des Premières nations?

**M. Mendelson :** À la page 12 de mon article, je fournis une liste — tirée d'une étude de Harvey McCue — d'initiatives sur les organismes de service assurant le soutien de plusieurs écoles des Premières nations. Il s'agit d'initiatives touchant des organisations de toute sorte, entre autres Mi'kmaq Kina'matnewey, le conseil scolaire des Micmacs, établi il y a quelques années. Après avoir connu bien des problèmes et bien des difficultés, ce conseil fonctionne à présent beaucoup mieux, et prend en charge des initiatives convenues. L'Union des Indiens de l'Ontario a tenté pendant environ 10 ans de conclure une entente avec Ottawa en vue de l'adoption d'une loi sur la compétence des Premières nations. Certaines des initiatives qui figurent sur la liste ont échoué.

Ce que je veux dire, c'est que cela est difficile. Le conseil scolaire des Micmacs est régi par des dispositions législatives fédérales, et la loi de la Colombie-Britannique énonce des dispositions législatives distinctes. Chaque fois qu'on entreprend une nouvelle négociation, on recommence à zéro — on ne tient aucun compte des ententes conclues précédemment, et les pourparlers se déroulent sans règles ni cadre préétablis. Ces négociations peuvent facilement durer de 10 à 12 ans. Pendant ce temps, des gens arrivent, et d'autres partent. Il vaut la peine de rappeler l'histoire de la Loi sur la compétence des Premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique — cette loi a été adoptée et approuvée il y a près de quatre ans, mais comme les pourparlers ne sont pas terminés et qu'il n'existait aucune règle de base, la compétence des Premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique n'est toujours pas reconnue. Il est difficile pour ces organisations des Premières nations de faire ce qu'elles tentent de faire.

J'ai de nombreux amis aux AINC, et je ne tente pas de les rendre responsables de l'impasse puisqu'ils ne disposent eux non plus d'aucune règle de base sur laquelle s'appuyer. J'imagine que je reproche au Parlement de ne pas avoir fixé de règles de base et de ne pas avoir établi un cadre énonçant les rôles et responsabilités d'AINC, lesquels doivent être énoncés dans des dispositions législatives de manière à ce que nous puissions mener des négociations fructueuses.

En outre, il n'y a pas un bon système d'évaluation. Nous avons, par exemple, les conseils scolaires cri et micmac et les expériences de la Division scolaire Frontier au Manitoba. Des accords extraordinaires ont été conclus partout au pays, mais il est difficile de savoir en quoi ils consistent, et encore plus difficile de trouver une quelconque évaluation menée à leur sujet. On aurait pu s'attendre à ce que toutes ces expériences fassent l'objet d'évaluations, lesquelles pourraient être profitables pour les autres. On ne peut pas toujours transposer une expérience d'un lieu à un autre, car à chaque endroit, il y a des caractéristiques particulières dont il faut tenir compte. Il y a des leçons à tirer des expériences antérieures. Des évaluations privées ont peut-être été menées, mais je n'ai pas réussi à mettre la main sur une quelconque évaluation indépendante. Des évaluations indépendantes seraient de mise.

To the second part of your question, the regional net is composed of organizations that provide access to the Internet and other technology supports for schools. Some people here probably know more about it than I know. They have been so successful that almost all the schools, even remote ones, have access. Sometimes that access is not great, but the technology functions. I use them as an example. There are six regional organizations, which demonstrates the possibility of setting up regional authorities. This is only one component of the kind of work that a regional education authority would do. We are not talking about something outlandish, in that they work in partnership with the provinces. I am sure there are complaints about it because there are complaints about everything.

**Senator Hubley:** The Indian Act is legally in force. I believe you said that sections of it are so obsolete as to be inoperative.

**Mr. Mendelson:** Yes, I said that.

**Senator Hubley:** Should sections 114 to 122 be carved out of the Indian Act?

**Mr. Mendelson:** They should be thrown out.

**Senator Hubley:** Should they be replaced by a First Nations education act? Is that what you recommend?

**Mr. Mendelson:** The mechanism I would argue for is that Parliament would pass a First Nations education act. Bands that wish to opt into it could do so. In opting in, they would then be opted out of the Indian Act. Those bands that did not want to change would not be compelled to change. It is all about enabling change and a bit more. If it were well done, it would also encourage change.

**Senator Raine:** I find this discussion very interesting. I have followed the First Nations Education Steering Committee in British Columbia.

**Mr. Mendelson:** The steering committees.

**Senator Raine:** Are they getting bogged down solely because there is no framework for INAC? I understand from reading the newspaper that this is the third agreement of its kind. We have the Cree, the Mi'kmaq and now B.C. Is it better than the others? Did they learn from previous mistakes? Is it a model for what could be if we achieve this framework?

**Mr. Mendelson:** There are regional management organizations that have significant control over their education. The Nishnawbe in Northwestern Ontario set up significant educational structures

Pour ce qui est de la deuxième partie de votre question, le réseau régional est constitué d'organismes offrant aux écoles un accès à Internet et d'autres services de soutien technologiques. Il est probable que certaines personnes ici présentes connaissent mieux que moi ce programme. Il a remporté un franc succès, à telle enseigne que presque toutes les écoles, même celles en région éloignée, ont désormais accès à Internet. Il arrive parfois que la connexion laisse à désirer, mais la technologie fonctionne. Il ne s'agit que d'un exemple. Il y a six organismes régionaux, et cela montre qu'il est possible de mettre en place des autorités régionales. Il ne s'agit que d'un aspect du travail que pourrait faire une autorité régionale de l'éducation. Ces organismes ne sont pas des anomalies — il s'agit d'organismes qui travaillent en partenariat avec les provinces. Je suis certain que des plaintes ont été formulées à leur égard, car je ne connais rien qui n'ait fait l'objet d'une plainte.

**Le sénateur Hubley :** La Loi sur les Indiens est en vigueur. Si je ne m'abuse, vous avez affirmé que certains articles de cette loi étaient désuets à un point tel qu'ils en étaient inopérants.

**M. Mendelson :** Oui, j'ai dit cela.

**Le sénateur Hubley :** Les articles 114 à 122 devraient-ils être retirés de la Loi sur les Indiens?

**M. Mendelson :** Ils doivent être jetés au rebut.

**Le sénateur Hubley :** Doivent-ils être remplacés par une loi sur l'éducation des Premières nations? Est-ce là ce que vous recommandez?

**M. Mendelson :** Ce que je préconise, c'est l'adoption, par le Parlement, d'une loi sur l'éducation des Premières nations. Les bandes qui souhaitent être assujetties à cette loi pourront décider de le faire, et, du coup, elles cesseraient d'être régies par la Loi sur les Indiens. Les bandes qui veulent continuer à fonctionner de la même façon ne seraient pas obligées d'adopter le mécanisme de la nouvelle loi. Il s'agit, entre autres, de permettre aux bandes qui le souhaitent de changer leur manière de fonctionner. Si la loi est bien conçue, les bandes seront incitées à changer.

**Le sénateur Raine :** Je trouve que cette discussion est très intéressante. Je me suis tenue au courant des progrès du Comité directeur de l'éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique.

**M. Mendelson :** Les comités directeurs.

**Le sénateur Raine :** Est-ce qu'ils se sont enlisés seulement parce qu'il n'existe aucun cadre énonçant les rôles et les responsabilités d'AINC? En lisant les journaux, j'ai cru comprendre qu'il s'agissait de la troisième entente du genre. Il y a eu les Cris, les Micmacs, et maintenant, la Colombie-Britannique. Cette dernière entente est-elle meilleure que les deux précédentes? A-t-on tiré des leçons des erreurs commises dans le passé? S'agit-il d'un modèle dont nous pourrions nous inspirer dans l'avenir si nous parvenons à élaborer ce cadre?

**M. Mendelson :** Certaines organisations régionales de gestion exercent une autorité considérable en matière d'éducation. Dans le nord-ouest de l'Ontario, la Première nation Nishnawbe a mis

that they share among bands. It is very heterogeneous around the country. You cannot find a description of everything that is happening. I am out of date on the various initiatives.

Regarding the B.C. situation, B.C. First Nations often lead in many activities in the country. First Nations have a well-functioning education group, the First Nations Education Steering Committee, which has worked with the province and federal government for a long time. The First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act is quite different than the Mi'kmaq act. The Mi'kmaq act has almost nothing about education in it. It simply enables the administrative organization to be established. There is little content in the act.

The B.C. negotiations include significant educational content. They talk about the standards. They clearly set out the responsibilities of First Nations opting in and what they can do to opt out. Components of the act provide important models.

There are problems. It mixes up tertiary and secondary responsibility. In other words, what is the role of a school board and what is the role of a ministry? Many undertakings are more ministry-level undertakings simply because of their expense. It is well thought through.

Having set out responsibilities and accountabilities, you then need financing to go with it. That financing was not worked out. I am not privy to the current negotiations. Some of the people I knew who were involved have left because they have had enough. It has been four years. I am told, second-hand, that the current issue is financing. If you tell First Nations they will be accountable for X, Y and Z, then the Government of Canada is responsible to provide the resources for First Nations to do X, Y and Z. Otherwise, they do not want to be held accountable.

I urge senators to call in the group to have them report to you on what is happening. I may have it all wrong. You passed this legislation four years ago. Does no one care?

**Senator Raine:** Does the B.C. legislation include setting up school boards?

**Mr. Mendelson:** No, it proposes a mix of a school board and a regional authority in one. It is like a school board. First Nations opt in, but the body does not have all of a school board's responsibilities. In some sense, a school board needs to own the

en place d'importantes structures scolaires qu'elle partage avec d'autres bandes. Tout cela varie grandement d'une région du pays à l'autre. Vous ne pourriez pas obtenir un résumé de tout ce qui est en train de se passer. En ce qui concerne les diverses initiatives en cours, mes renseignements ne sont pas à jour.

Quant à la situation en Colombie-Britannique, les Premières nations de cette province mènent souvent diverses activités partout au pays. Ces Premières nations disposent d'un organisme en matière d'éducation qui fonctionne bien, le Comité directeur de l'éducation des Premières nations, lequel a collaboré pendant longtemps avec les gouvernements provincial et fédéral. La Loi sur la compétence des Premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique est assez différente de la Loi sur l'éducation des Micmacs, laquelle ne contient à peu près rien à propos de l'éducation. Cette loi donne simplement le pouvoir de mettre en place l'organisation administrative. Il y a très peu de contenu dans cette loi.

En Colombie-Britannique, l'éducation a occupé une place importante durant les négociations. Il a été question de normes. Les responsabilités des Premières nations choisissant d'être assujetties à la loi sont clairement énoncées, de même que les mesures qu'elles doivent prendre si elles décident de cesser d'y être assujetties. D'importants modèles sont fournis dans diverses sections de la loi.

Il y a des problèmes. Les responsabilités tertiaires et secondaires sont confondues. En d'autres termes, le rôle du conseil scolaire et celui du ministère ne sont pas clairement définis. De nombreux engagements relèvent davantage du ministère simplement en raison de leur coût. Tout cela a été bien pensé.

Après avoir établi les rôles et les responsabilités de chacun, il faut établir un cadre financier. Les discussions ont achoppé sur la question du financement. Je ne suis pas au courant des négociations actuelles. Quelques personnes que je connais ont quitté la table de négociations parce qu'elles en avaient assez. Ces pourparlers durent depuis quatre ans. Je me suis laissé dire que le financement était la pierre d'achoppement. Si vous dites aux Premières nations qu'elles seront responsables de ceci et cela, il incombe dès lors au gouvernement du Canada de fournir aux Premières nations les ressources qui leur permettront de faire ceci et cela. Autrement, elles ne veulent pas être tenues responsables de ceci et de cela.

J'enjoins au comité d'inviter le groupe en question à témoigner devant lui pour qu'il lui fasse part de ce qui est en train de se passer. Peut-être que je fais complètement fausse route. Le Parlement a adopté cette loi il y a quatre ans. Est-ce que tout le monde s'en lave les mains?

**Le sénateur Raine :** Est-ce que les dispositions législatives adoptées en Colombie-Britannique prévoient l'établissement de conseils scolaires?

**M. Mendelson :** Non, elles prévoient la création d'entités constituant un mélange de conseil scolaire et d'autorité régionale. Cela ressemble à un conseil scolaire. Les Premières nations qui le souhaitent peuvent choisir d'en faire partie, mais



schools. This legislation would subrogate authority to individual bands. It does not take that further step.

It is complicated. As I understand it, bands are not allowed to opt out. I am unsure of the exact boundaries, but the body is a regional authority — a provincial ministry — and a school board in one. The Mi'kmaq and Cree organizations are clearly school boards.

**Senator Raine:** I was a school trustee myself years ago. I understand clearly what school boards do. They own, operate and look after schools.

**Mr. Mendelson:** Yes.

**Senator Raine:** When I think of scattered rural schools in the different reserves, there is no economy of scale. If you hire a schoolteacher for a small school, you cannot expect the teacher to look after the school as well. There are good reasons to form school boards that could share those kinds of services.

**Mr. Mendelson:** Senator, that is why every person and every study that has looked at this issue has said there must be school boards. It is why we created school boards for non-First Nations schools and why Minister Jim Prentice asks why there is not a school system. It is not an ideological issue. Everyone has come to the same conclusion, particularly those like you who have experience on the ground.

**Senator Raine:** As I understand it currently, funding for schools goes from INAC, based on some formula, to the band administration to be spent on schools. I do not know their guidelines or how they report, but I see how that could be difficult.

**Mr. Mendelson:** There are several different arrangements for funding bands. Some bands have consolidated financing. They are given one lump sum. They can move funds around within that, and they can and they sometimes have to move funds.

Some bands do great things. I know the band in The Pas because a friend of mine works for it. The band decided that its education funding is "ring fenced," that it will go only to schools. I am sure you can find examples of other bands that end up using the money for social assistance. However, in the last 10 years, First Nations have really turned to wanting education. Education used to be questionable. I am sure you can find exceptions, but First Nations are looking toward education. We need to find a way to let First Nations realize these aspirations.

l'organisme n'a pas toutes les responsabilités d'un conseil scolaire. Un conseil scolaire doit, dans une certaine mesure, posséder ses propres écoles. La loi dont nous parlons déléguerait le pouvoir à chaque bande. Elle ne va pas plus loin.

C'est compliqué. Si je comprends bien, les bandes ne sont pas autorisées à choisir de cesser d'être assujetties au conseil scolaire. Je ne suis pas certain des paramètres exacts, mais l'organisme est à la fois une autorité régionale — l'équivalent d'un ministère provincial — et un conseil scolaire. Les organisations des Micmacs et des Cris constituent manifestement des conseils scolaires.

**Le sénateur Raine :** Il y a bien des années, j'ai été commissaire d'école. Je comprends parfaitement le travail d'un conseil scolaire. Ils dirigent et supervisent les écoles, et celles-ci leur appartiennent.

**M. Mendelson :** Oui.

**Le sénateur Raine :** Lorsque je songe aux écoles rurales disséminées dans les différentes réserves, je me dis que nous ne réalisons pas d'économies d'échelle. Si l'on embauche une personne pour qu'elle enseigne dans une petite école, on ne peut pas s'attendre à ce que cette personne s'occupe également de l'école. Il y a de bonnes raisons de créer des conseils scolaires qui pourraient partager les services de ce genre.

**M. Mendelson :** Sénateur, c'est la raison pour laquelle chaque personne qui s'est penchée sur la question et chaque étude menée à ce sujet a indiqué que l'on devait créer des conseils scolaires. C'est la raison pour laquelle nous avons créé des conseils scolaires pour les écoles des populations non autochtones, et c'est la raison pour laquelle le ministre Jim Prentice s'est demandé pourquoi les Autochtones ne disposent d'aucun système scolaire. Il ne s'agit pas d'une question idéologique. Tout le monde en est arrivé à la même conclusion, particulièrement ceux qui, comme vous, ont travaillé sur le terrain.

**Le sénateur Raine :** À l'heure actuelle, si je comprends bien, le financement des écoles est versé par AINC, selon une formule quelconque, au conseil de bande, qui doit le dépenser pour les écoles. J'ignore quelles lignes directrices respectent les conseils de bande, et j'ignore de quelle manière ils s'y prennent pour rendre des comptes quant à la façon dont ils dépensent l'argent, mais je peux imaginer les difficultés que cela pourrait créer.

**M. Mendelson :** Plusieurs ententes distinctes régissent le financement des bandes. Certaines bandes reçoivent un financement consolidé; un montant forfaitaire leur est versé, puis elles virent certains fonds — elles peuvent le faire, et des fois, elles doivent le faire.

Certaines bandes font des choses extraordinaires. Je connais la bande de The Pas, car l'un de mes amis travaille pour elle. La bande a décidé que le financement qu'elle recevait pour l'éducation serait affecté à une utilisation précise, à savoir qu'il serait versé exclusivement aux écoles. Je suis certain que vous pourriez trouver des exemples de bandes qui finissent par affecter à l'aide sociale les fonds qui leur sont attribués pour l'éducation. Cependant, depuis les 10 dernières années, les Premières nations sont véritablement intéressées par l'éducation. Auparavant, on doutait de l'importance de l'éducation, mais à présent, et malgré le fait que vous pourriez certainement trouver des exceptions, les

**Senator Raine:** From my experience as a trustee, I understand that the kind of a person who wants to be an education trustee in the community is not necessarily the same kind of person who wants to run the band. It is a different viewpoint. Anything we can do to move that along should be encouraged.

**Mr. Mendelson:** I am not quite old enough to remember, but I am told that mayors used to like to appoint their mothers-in-law as the principal of the school. That was one issue taken on in rural consolidation of the school system.

I do not say that is happening in bands. What I said about bands aspiring to improve education is I think overwhelmingly true and becoming truer every day in Canada.

This comes back to human nature and things happen. I agree with you strongly.

**The Acting Chair:** The Assembly of First Nations Grand Chief has made education his theme.

Further on that, on page 11 of your paper you talk about the same question that Senator Raine raised, which is that First Nations granting full authority to a special purpose First Nations organization, a school board, would be a challenge to the current status quo in First Nations governance.

Could you expand on how you see that as a challenge and how you would propose that it be met?

**Mr. Mendelson:** In the same way as it was a challenge to mayors to take the power to run the schools out of their hands and put the power into school boards that were responsible. It is human nature to think that you will do a better job than someone else on anything you are doing. I am sure many bands and councillors would be reluctant to part with the responsibility for running the school. It is a big part of every budget. I am just trying to be realistic. On the other hand, I am sure that many bands and councils would jump at the opportunity to improve their schools. In fact, many bands are trying to set up independent organizations.

I would see the First Nations education act as an enabling act that would allow bands to opt in, and I am sure that there are many that would do so, as we have seen. I suspect that if it were proven that there was indeed functional, reciprocal accountability — that is, not just accountability of First Nations for how they spend their money, but also accountability by the government to First Nations for creating the conditions that allow for education — I am sure the majority of bands would opt in over time. I think that is the way we have to go about it.

Premières nations s'orientent vers l'éducation. Nous devons trouver un moyen de permettre aux Premières nations de concrétiser ces aspirations.

**Le sénateur Raine :** À titre d'ancienne commissaire d'école, je comprends que le type de personne qui souhaite être commissaire d'école dans une collectivité et le type de personne qui souhaite diriger une bande ne sont pas forcément semblables. Ces deux personnes ont une perspective différente sur la réalité. Nous devons encourager toute mesure pouvant faire avancer les choses à cet égard.

**M. Mendelson :** Je ne suis pas suffisamment âgé pour m'en souvenir, mais on m'a dit que les maires avaient l'habitude de nommer des belles-mères à titre de directrices d'école. Il s'agit de l'un des problèmes qui ont été réglés dans le cadre des regroupements au sein du système scolaire rural.

Je ne suis pas en train de dire que les choses se passent de cette façon dans les bandes. Ce que j'ai dit à propos des aspirations en matière d'éducation est vrai pour l'immense majorité des bandes, et devient de plus en plus vrai chaque jour au Canada.

Cela nous ramène à la nature humaine. Toutes sortes de choses arrivent. Je suis extrêmement d'accord avec vous.

**Le président suppléant :** Le grand chef de l'Assemblée des Premières Nations a fait de l'éducation son cheval de bataille.

En outre, à la page 16 de votre article, vous abordez une question qui a été mentionnée par le sénateur Raine : le fait que les Premières nations aient accordé les pleins pouvoirs à une organisation des Premières nations ayant un mandat particulier — un conseil scolaire — constituait une remise en question du statu quo actuel en matière de gouvernance des Premières nations.

Pouvez-vous nous en dire plus long quant à la raison pour laquelle vous considérez que cela constitue un défi, et nous dire comment nous devrions nous y prendre, à votre avis, pour le relever?

**M. Mendelson :** C'est comme la difficulté qu'il y avait pour les maires de retirer aux bandes le pouvoir d'administration des écoles pour le remettre entre les mains des conseils scolaires qui en étaient responsables. La nature humaine étant ce qu'elle est, on croit toujours pouvoir faire mieux que l'autre, quelle que soit la tâche. Je suis sûr que bon nombre de bandes et de conseillers hésiteraient à l'idée de se départir de la responsabilité d'administrer l'école. C'est une part importante de chaque budget. J'essaie seulement d'être réaliste. Par ailleurs, je suis sûr que bon nombre de bandes et conseils profiteraient sans hésiter de l'occasion d'améliorer leurs écoles. De fait, les bandes sont nombreuses à essayer de mettre sur pied une organisation indépendante.

Je verrais la loi sur l'éducation pour les Premières nations comme une loi habilitante permettant aux bandes qui choisissent de le faire de profiter de la mesure, et je suis sûr que bon nombre d'entre elles le feraient, comme nous l'avons constaté. Je soupçonne que s'il était prouvé qu'il y a bel et bien une reddition de comptes fonctionnelle et réciproque — c'est-à-dire non seulement que les Premières nations aient à rendre compte de l'usage qu'elles font de l'argent, mais aussi que le gouvernement rende compte aux Premières nations du fait qu'il crée les

To answer your question in a shorter way, I would see this as enabling legislation that would allow bands that wished to do so to opt in. I believe many bands would opt in initially, and most would in a short order of time, if it was a good piece of legislation and if it proved effective.

**Senator Brazeau:** Thank you Mr. Mendelson, for being here. I have to say from the onset that I am glad we are having this dialogue around your paper. Others have recently issued their own papers, such as the Macdonald-Laurier Institute's paper entitled *Free to Learn: Giving Aboriginal Youth Control over Their Post-Secondary Education*, which is another piece for greater dialogue.

Let me be blunt. You mentioned at the beginning that one reason that led you to write this paper was that you met with a subcommittee of chiefs of the Assembly of First Nations. Having had a lot of experience with national Aboriginal organizations, and having headed one myself, I know that usually one of their mandates is to provide policy input to the federal government to move forward on several issues. I am glad the Assembly of First Nations did that with respect to education.

When one goes to an outside source for recommendations or for advice or for a position paper, obviously it will always reflect the interests of the clients who are requesting the paper or recommendations or advice. Consultation has always been important. We constantly hear, from chiefs in particular, about the importance of consultations.

What level of consultations have you had with grassroots Aboriginal peoples leading up to the development of this paper?

**Mr. Mendelson:** Let me first clarify, because I do not want to leave a wrong impression. I was challenged by chiefs, and not only by chiefs but by others, who said, "If this is such a problem, what would you do about it?" I developed these policy proposals on my own. I am not representing the AFN. In fact, I thought long and hard about whether I should take on this task.

I am not First Nation myself, obviously, and I am not in government, but I do see myself as having some pretty deep experience in policy. I sort of made myself a self-appointed mediator, if I can use that term, and I tried to develop a policy proposal that I thought could be acceptable both to government and to the AFN, but I did it entirely on my own. I am told by some in the AFN, and by others, that they like this approach, but other chiefs have told me they do not like it.

conditions nécessaires à l'éducation —, je suis sûr que la majorité des bandes finiraient par choisir d'adhérer. Selon moi, c'est de cette façon-là qu'il faut procéder.

Pour répondre à votre question d'une manière plus brève, j'y verrais une loi habilitante qui permet aux bandes souhaitant le faire d'adhérer à la mesure. Je crois qu'un grand nombre de bandes adhèreraient dès le départ et que la plupart finiraient par le faire après un temps assez court, si c'était une bonne loi qui se révèle efficace.

**Le sénateur Brazeau :** Merci, monsieur Mendelson, d'être là. Je dois dire dès le départ que je suis heureux que nous ayons ce dialogue à propos de votre analyse. D'autres ont récemment publié leur propre analyse, celle par exemple du document de l'Institut Macdonald-Laurier intitulé *Free to Learn : Giving Aboriginal Youth Control over Their Post-Secondary Education*, prétexte aussi à un excellent dialogue.

Permettez-moi d'être franc. Comme vous l'avez mentionné au départ, si vous avez rédigé ce document, c'est notamment parce que vous avez rencontré un sous-comité des chefs de l'Assemblée des Premières Nations. Ayant beaucoup d'expérience avec les organismes autochtones nationaux et en ayant dirigé un moi-même, je sais qu'ils ont habituellement pour mandat de contribuer à la réflexion sur les politiques au gouvernement fédéral de façon à faire avancer plusieurs dossiers. Je suis heureux de savoir que l'Assemblée des Premières Nations ait fait cela en rapport avec l'éducation.

Là où il est question de recommandations ou de conseils ou d'un document de principe provenant d'une source externe, évidemment, les idées avancées reflètent toujours les intérêts des clients qui ont demandé le document, les recommandations ou les conseils. La consultation a toujours été importante. Nous entendons toujours parler de l'importance des consultations, particulièrement de la part des chefs.

Quelle est l'ampleur des consultations que vous avez menées auprès des Autochtones à la base pour préparer cette analyse?

**M. Mendelson :** Permettez-moi d'abord de préciser une chose, car je ne veux pas laisser aux gens une impression erronée. Ce sont les chefs, pas seulement les chefs, mais d'autres personnes aussi, qui m'ont lancé le défi et qui ont dit : « Si c'est un si gros problème, qu'est-ce que vous feriez pour le régler? » J'ai conçu moi-même les orientations proposées ici. Je ne représente pas l'APN. De fait, j'ai réfléchi longuement avant de décider d'accepter de m'attaquer à la tâche.

Je ne suis pas membre d'une Première nation moi-même, évidemment, et je ne travaille pas au gouvernement, mais j'estime avoir une expérience assez vaste des politiques gouvernementales. Je me suis plus ou moins nommé médiateur moi-même, si vous permettez d'utiliser ce terme-là, et j'ai essayé de concevoir un projet d'orientation qui me paraissait acceptable à la fois au gouvernement et à l'APN, mais je l'ai fait tout seul. Certaines personnes à l'APN et d'autres aussi m'ont dit qu'elles appréciaient l'approche, mais d'autres chefs m'ont affirmé que cela ne leur plaisait pas.



I am representing myself only. I know this paper has been widely read. With that, it has done its function of stimulating thought. I am anxious to get this. I do not want to see another 30 years go by and nothing happen. I go to meetings; I get invited to give talks, and I talk to a lot of educators. I have not spoken to many parents, but the reaction from educators is very good, actually; it is quite positive. From chiefs I have had different reactions. There has sometimes been the response that this is a treaty right, so why do we need a piece of legislation? I have an answer for that.

People are, like you, skeptical. They want to understand their Ps and Qs before they buy anything.

**Senator Brazeau:** I am certainly not skeptical. I just want to try to get to a place where we are actually going to provide some results and some educational attainment for Aboriginal students, in particular.

The reason I ask that question is because you have been talking about accountability, which I obviously support, but I have not heard you talk about accountability from those who are administering, on the ground, the educational funds today on behalf of their constituents, so the accountability from band chiefs to their citizens.

When we are dealing with INAC, First Nations communities and grassroots people, we are talking about a three-way accountability street. I just heard you talk about two, and you forgot the most important, in my view.

Having said that, let us go to the gist of what you are proposing in your paper, and that is to perhaps create regional school boards across the country. I have some hesitancy in accepting that, similar to my colleague Senator Lang.

Have you done a cost analysis of how much that would cost taxpayers across the country?

**Mr. Mendelson:** Yes.

**Senator Brazeau:** Do you see it as sort of a duplication of existing services? Obviously we have provincial school boards, and so why not, instead of reinventing the wheel and creating separate First Nations school boards, have more participation in the existing provincial ones?

**Mr. Mendelson:** I do talk about the costs in my paper. In the heat of the moment, I cannot find the pages, but I am sure someone will. I talk about the potential costs, and I do a rough risk analysis. The total mature cost that I thought might be the ballpark was about \$200 million, which is a lot of money; I am not trying to minimize it. However, I think that would have significant social returns. If in fact it did result in a substantive improvement in kindergarten to grade 12 education, it would probably have the highest rate of return of any investment we could make.

Je parle en mon nom seul. Je sais que le document a beaucoup été lu. De ce fait, il a atteint son but, soit de stimuler la réflexion. J'ai hâte d'aborder cette étape. Je ne veux pas voir s'écouler 30 années encore sans que rien ne se produise. J'assiste à des réunions, je suis invité à prononcer des conférences et je m'entretiens souvent avec des enseignants. Je n'ai pas parlé à beaucoup de parents, mais la réaction des enseignants est très favorable, de fait; elle est très positive. J'ai eu droit à différentes réactions de la part des chefs. Parfois, on me dit qu'il s'agit d'un droit conventionnel, alors pourquoi faut-il une loi? J'ai une réponse à cette question-là.

Les gens sont comme vous, ils sont sceptiques. Ils veulent bien comprendre de quoi il retourne avant d'adhérer à quoi que ce soit.

**Le sénateur Brazeau :** Je ne suis certainement pas sceptique. Je souhaite seulement que nous en arrivions à un point où nous obtenons vraiment des résultats et que le niveau de scolarité des Autochtones en particulier augmente.

Si je pose la question, c'est que vous parliez de responsabilité, et je suis évidemment d'accord sur ce point, mais je ne vous ai pas entendu parler de la responsabilité de ceux qui, sur le terrain, administrent aujourd'hui les fonds alloués à l'éducation au nom de leurs commettants, dont la responsabilité des chefs de bande face à leurs citoyens.

Là où il est question d'AINC, des collectivités des Premières nations et des gens à la base, on voit que c'est une sorte de triangle de la responsabilité. Je viens de vous entendre en nommer deux éléments, mais vous avez oublié celui qui est le plus important à mon avis.

Cela dit, abordons l'essentiel de ce que vous proposez dans votre document, soit peut-être la création de conseils scolaires régionaux partout au pays. Comme mon collègue, le sénateur Lang, j'ai certaines réticences sur ce point.

Avez-vous réalisé une analyse des coûts pour savoir combien cela coûterait aux contribuables au pays?

**M. Mendelson :** Oui.

**Le sénateur Brazeau :** Y voyez-vous une forme de dédoublement des services établis? Évidemment, nous avons des conseils scolaires provinciaux, alors, plutôt que de réinventer la roue en créant des conseils scolaires distincts pour les Premières nations, pourquoi ne pas participer davantage aux conseils provinciaux déjà existants?

**M. Mendelson :** Je traite justement de la question des coûts dans mon document. Comme nous sommes dans le feu de l'action, je n'arrive pas à trouver les pages dont il s'agit, mais je suis sûr que quelqu'un y arrivera. Je parle des coûts éventuels de l'exercice et j'ai procédé à une analyse approximative des risques. La mesure bien établie devrait coûter selon moi, au total, quelque chose comme 200 millions de dollars, ce qui représente une bonne somme d'argent; je n'essaie pas de minimiser la chose. Toutefois, je crois qu'il y aurait d'importantes retombées sociales. Si cela débouchait bel et bien sur une amélioration sensible des résultats à l'école primaire et secondaire, ce serait probablement l'investissement le plus rentable que nous pourrions faire.

I would argue that is not a lot. On an annualized basis, it is probably about \$20 million to \$40 million. We are not talking about outrageous sums of money for this kind of initiative and given the nature of the problem. If this were effective, it would be hard for me to think of a better use of money. I know that money is tough to come by. I am not making light of it. There are costs involved.

I also want to mention that we have held the growth of the overall budget to 2 per cent a year. Many of the provinces, in particular Ontario, but also Alberta, Manitoba, I think Saskatchewan as well, and B.C., have increased their education funding for kindergarten to grade 12 much more rapidly than 2 per cent, particularly when you look at it on a capitation basis per student.

Consequently, we are falling further and further behind on First Nations reserves. They have to compete in the same labour resource pool. They have to hire teachers and keep them, and that is becoming more and more difficult. Yes, there are costs associated with it, but there will be a bill to pay one way or another, because we are falling further behind. We cannot let that go on forever or they literally will not be able to hire a teacher with credentials.

The other issue was accountability. I like to think about reciprocal accountability, or three-way accountability. In my vision, the school boards would be democratically elected by members, and the ultimate accountability would be to them, but you would want to have in the legislation the kind of reporting and audit responsibilities and so on that are ordinarily required of a public organization. I think that would be met.

I do not want to look backward. Returning to the money issue and the accountability issue, there was a big exercise to try to find out how much First Nations get per student compared to other schools. People did years of forensic accounting and auditing. You can look at it six ways to Sunday and add it up in different ways. How do you take capital costs into account; what is the unclaimed depreciation worth; and everything else? You end up with a huge, long report that no one can really make sense of. I do not want to get involved in that. I do not want to look backwards. We have to look forwards, senator, and find a way to not think about what the accountability was or even is today. I am not that interested in it. I want to think about how we can set up a structure tomorrow that will work with accountability for good education first, and then accountability also to ensure that there is proper expenditure of public funds.

**Senator Brazeau:** I agree with you entirely about looking forward and not looking backwards. However, sir, you also spoke about the 2 per cent funding cap. Let facts be facts. Without

Je ferais valoir que ce n'est pas tant d'argent. Le coût annualisé se situerait probablement entre 20 et 40 millions de dollars. Ce ne sont pas des sommes d'argent extravagantes, étant donné le genre d'initiative dont il est question et la nature du problème. Si cela porte fruit, j'aurais de la difficulté à trouver un meilleur usage à l'argent. Je sais que l'argent ne se trouve pas si facilement. Je ne prends pas la question à la légère. Cela comporte bel et bien des coûts.

Je tiens à mentionner aussi le fait que nous avons limité la croissance du budget global à 2 p. 100 par année. Bon nombre de provinces, et en particulier l'Ontario, mais aussi l'Alberta, le Manitoba, la Saskatchewan, je crois, et la Colombie-Britannique, ont augmenté leur budget des écoles primaires et secondaires à un rythme nettement supérieur à 2 p. 100, particulièrement si on fait le calcul par capitation, par étudiant.

Ainsi, le retard devient toujours plus grand dans les réserves des Premières nations. Ces dernières doivent se battre pour attirer les mêmes enseignants. Elles doivent engager des enseignants et les garder chez elles, ce qui devient de plus en plus difficile. Oui, l'exercice comporterait des coûts, mais il y aura un prix à payer d'une façon ou d'une autre, étant donné que notre retard s'accroît. Nous ne pouvons laisser les choses telles qu'elles sont indéfiniment, sinon les réserves n'arriveront carrément pas à engager d'enseignants ayant les titres de compétence voulus.

L'autre question est celle de la responsabilité. J'adhère à la notion de la responsabilité réciproque, ou responsabilité à trois parts. De la façon dont j'envisage la chose, les conseils scolaires seraient élus démocratiquement par les membres, devant lesquels on serait responsable au bout du compte, mais il faudrait que la loi prévoie le genre de rapport à produire et de responsabilité en matière de vérification qu'on exige habituellement d'un organisme public entre autres. Je crois qu'on pourrait y arriver en agissant ainsi.

Je ne veux pas tourner mon regard vers le passé. Pour revenir à la question de l'argent et à la question de la responsabilité, il y a un grand exercice qui visait à déterminer quelles sommes d'argent les Premières nations obtiennent par étudiant, par rapport aux autres écoles. Le travail d'expertise judiciaire en comptabilité et en vérification a duré des années. On peut aborder le problème de tous les angles possibles et faire toutes sortes de calculs savants. Comment faut-il prendre en compte les coûts d'immobilisations, quelle est la valeur de l'amortissement non comptabilité et tout le reste? Cela aboutit à un rapport très, très long que personne ne comprend vraiment. Je ne veux pas m'engager dans cette voie. Je ne veux pas revenir sur le passé. Nous devons nous tourner vers l'avenir, sénateur, et trouver une façon d'oublier ce que la reddition de comptes était il y a un certain temps et ce qu'elle est même aujourd'hui. Cela ne m'intéresse pas. Je veux m'attacher à la structure que nous pouvons établir pour demain avec une reddition de comptes nécessaire à une bonne éducation d'abord et, ensuite, une reddition de comptes pour veiller à ce que les deniers publics soient correctement utilisés.

**Le sénateur Brazeau :** Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire qu'il faut regarder vers l'avenir et non pas vers le passé. Tout de même, monsieur Mendelson, vous avez parlé aussi d'une

getting partisan, it was Paul Martin, when he was the finance minister, who introduced this 2 per cent funding cap.

Moving forward, why should we introduce an education act? The current system is basically based on policy. If you talk to chiefs, they will tell you that they are being accountable but there is a lack of funding. If we talk to INAC, which this committee has on several occasions, not only on education but also on other fronts, people there will tell you that they do not have the capacity and the expertise to oversee the administration of the education funding that goes to on-reserve communities. If you talk to grassroots Aboriginal peoples living in those communities, they will tell you that there is a lack of accountability from their chiefs because, let us face it, if you have a toothache you do not call the plumber. They acknowledge that chiefs do not have the expertise to administer education funding.

It all boils down to policy. There could be strengthened mechanisms in Indian and Northern Affairs Canada for more accountability. Nothing is denying that right of any First Nations community to have a body of Aboriginal experts to administer the budget to ensure that there are actual educational outcomes on the reserves. However, the fact remains that band chiefs and councils do not want to let go of their authority to administer those funds. That is why there is hesitancy to look at provincial school boards having more input into their curriculum development.

Why have an education act? How is that better than putting in strengthened mechanisms to tighten up the loose edges?

**Mr. Mendelson:** I do not think it is fair to characterize all First Nations, bands and chiefs that way. There are increasingly many who are very concerned about education and aspiring to improve it.

However, let us not get into that. We could happily have this discussion for the next decade, but I am advocating changing the channel. I want to change the discussion. I do not want to go back to the same old discussion.

You asked why we should have a First Nations education act. It is an opportunity to change the channel. I do not argue that this is the only way to make change, but I see it as an opportunity for the Government of Canada and First Nations to come together with a new foundation, a new policy for mutual accountability and types of organizations. It will be in a statute and INAC will respond to it. We will have a new framework with a new way to approach a problem.

limite de financement de 2 p. 100. Les faits sont les faits. Sans m'engager dans une querelle partisane, je rappellerai que c'est Paul Martin, ministre des Finances à l'époque, qui a établi cette limite de financement de 2 p. 100.

En songeant à l'avenir, pourquoi adopterions-nous une loi sur l'éducation? Le régime actuel repose essentiellement sur les politiques gouvernementales établies. Si vous en parlez aux chefs, ils vous diront qu'ils rendent des comptes, mais que le financement fait défaut. Si on parle à AINC, ce que le comité a fait à plusieurs occasions, non seulement à propos de l'éducation, mais aussi à propos d'autres questions, les gens diront qu'ils n'ont ni la capacité, ni l'expertise nécessaires pour veiller sur l'administration du financement accordé aux collectivités des réserves pour l'éducation. Si on parle aux Autochtones qui vivent dans les collectivités en question, ils nous disent que leurs chefs ne rendent pas les comptes voulus, car, disons-le honnêtement, celui qui a un mal de dent n'appelle pas le plombier. Ils reconnaissent que les chefs n'ont pas l'expertise nécessaire pour administrer les fonds alloués au chapitre de l'éducation.

On en revient toujours à la question des politiques gouvernementales. Pour une meilleure reddition de comptes, il pourrait y avoir des mécanismes renforcés à Affaires indiennes et du Nord Canada. Rien n'enlève à une quelconque communauté des Premières nations le droit de disposer d'un groupe d'experts autochtones chargés d'administrer le budget, pour veiller à ce qu'il y ait des résultats scolaires dignes de ce nom dans les réserves. Il demeure que les chefs de bande et les conseils ne veulent pas se défaire du pouvoir qu'ils ont d'administrer les fonds en question. C'est pourquoi ils hésitent à demander aux conseils scolaires provinciaux de participer davantage à l'élaboration de leurs programmes d'études.

Pourquoi se donner une loi sur l'éducation? En quoi est-ce mieux que d'instaurer des mécanismes renforcés pour resserrer les choses?

**M. Mendelson :** À mon avis, il n'est pas juste de décrire ainsi la totalité des Premières nations, des bandes et des chefs. De plus en plus, ils sont nombreux à se soucier vraiment de l'éducation et à aspirer à améliorer les choses sur ce plan.

Tout de même, n'abordons pas cette question. Nous serions heureux de pouvoir en discuter encore pendant 10 ans, mais je dis plutôt qu'il faudrait choisir un autre canal. Je veux changer la discussion. Je ne veux pas revenir à la même discussion éculée.

Vous avez demandé pourquoi nous devrions nous donner une loi sur l'éducation pour les Premières nations. C'est l'occasion de syntoniser un autre canal. Je n'affirme pas que c'est la seule façon de faire le changement en question, mais j'y vois l'occasion pour le gouvernement du Canada et les Premières nations de se réunir autour d'une nouvelle assise, d'une nouvelle politique de responsabilité réciproque et de nouveaux types d'organisations. Cela figurera dans une loi, et AINC devra réagir en conséquence. Nous disposerons d'un nouveau cadre prévoyant une nouvelle façon d'aborder un problème.



We have an enormous social problem, and we can go on trying to deal with it in a piecemeal way, but we need to mobilize ourselves, and I see a First Nations education act as an opportunity to do that.

My answer is the worst answer and the best answer. Ultimately it is a political act, in the best sense of the word "political." It is ultimately a statute that says that our representatives in Canada will try to improve the quality of education on-reserve and that we are dedicated to doing so.

**Senator Brazeau:** Is the enactment of such legislation possible without input and full participation and cooperation from the provinces?

**Mr. Mendelson:** It is not possible without the full cooperation of the AFN. That is just realistic.

The new national chief is dedicated to making progress on education. I think there is an opportunity here, and I hope that we will have the sense to take advantage of it. I think the new national chief, Shawn Atleo, would take this on. I think he would engage with the Government of Canada if the Government of Canada said it would do this.

**Senator Brazeau:** My question was about the provinces.

**Mr. Mendelson:** The provinces are, in some sense, more difficult. However, I am pretty knowledgeable about the Prairie provinces, and they are desperate, not to put too fine a face on it. Certainly Manitoba and Saskatchewan are, and I think they would happily take part in this kind of negotiation. I do not know the Maritimes that well. I think that Ontario would as well.

The provinces always ask first where the money is. I have negotiated for provinces, so I am not disparaging them in saying that. The provinces will be trying to guard their interests, but I think the Prairie provinces, including Alberta, have recognized that they must do something about First Nations education on-reserve. My sense is that they would be eager to participate and do what they can to be a useful partner.

**Senator Brazeau:** I thank you for that. I have to respectfully disagree, because nothing is precluding the provinces from entering into some type of arrangement or tripartite agreements with First Nations and the Government of Canada as we speak.

**Mr. Mendelson:** They are. They did.

**Senator Brazeau:** Some of them have begun, yes, but not at the rate that you are talking about so that we do not lose four generations.

**Mr. Mendelson:** The B.C. jurisdiction act was accompanied by a parallel act of the province, as was the Mi'kmaq act, as they must be. I think all the provinces are willing to do that. However, again, will you pass one-off legislation each time? How long will it take?

Nous avons un énorme problème social que nous pouvons continuer à essayer de régler par fragments, mais il nous faut nous mobiliser et, à mes yeux, une loi sur l'éducation pour les Premières nations constitue une occasion d'agir en ce sens.

La réponse que je vous donne est la pire qui soit et la meilleure qui soit en même temps. En fin de compte, c'est une loi d'inspiration politique, le sens du mot « politique » étant le meilleur qui puisse se concevoir dans le contexte. En fin de compte, c'est une loi qui dit que nos représentants au Canada essayeront d'améliorer la qualité de l'éducation dans les réserves et que nous nous engageons vraiment à le faire.

**Le sénateur Brazeau :** Est-il possible d'adopter une telle loi sans l'apport et la pleine participation et coopération des provinces?

**M. Mendelson :** Il n'est pas possible de le faire sans la pleine coopération de l'APN. Il est seulement réaliste de le penser.

Le nouveau chef national tient mordicus à progresser dans le dossier de l'éducation. Je crois qu'il y a ici une occasion à saisir et j'espère que nous aurons assez d'intelligence pour en profiter. Je crois que le nouveau chef national, Shawn Atleo, s'attellerait à cette tâche. Je crois qu'il travaillerait de concert avec le gouvernement du Canada si le gouvernement du Canada affirmait qu'il veut faire cela.

**Le sénateur Brazeau :** Ma question portait sur les provinces.

**M. Mendelson :** Le cas des provinces est plus difficile, d'une certaine façon. Tout de même, je connais assez bien les provinces des Prairies, et elles se désespèrent de la situation, pour ne pas mettre des lunettes rose bonbon. Certes, le Manitoba et la Saskatchewan sont heureux, je crois qu'ils seraient heureux de prendre part à ce type de négociation. Je ne connais pas si bien les Maritimes. Je crois que l'Ontario participerait elle aussi.

Les provinces demandent toujours d'abord d'où l'argent doit venir. J'ai eu à négocier pour les provinces; je ne les dénigre pas en affirmant cela. Les provinces essaieraient de défendre leurs intérêts, mais je crois que les provinces des Prairies, y compris l'Alberta, ont reconnu la nécessité d'agir dans le dossier de l'éducation sur les réserves. J'ai l'impression qu'elles participeraient volontiers à l'exercice et qu'elles pourraient se révéler des partenaires utiles.

**Le sénateur Brazeau :** Merci. Sauf tout le respect que je vous dois, je ne suis pas d'accord avec vous : rien n'empêche les provinces de conclure un arrangement quelconque sinon une entente tripartite avec les Premières nations et le gouvernement du Canada en ce moment même.

**M. Mendelson :** Elles le font. Elles l'ont déjà fait.

**Le sénateur Brazeau :** Certaines d'entre elles ont déjà commencé à le faire, oui, mais pas au rythme que vous évoquez, pour que nous ne perdions pas quatre générations.

**M. Mendelson :** En Colombie-Britannique, la Loi sur la compétence s'est accompagnée d'une loi provinciale parallèle, tout comme la Loi sur l'éducation des Micmacs, comme ce doit être le cas. Je crois que toutes les provinces sont prêtes à agir ainsi. Par contre, encore une fois, s'agit-il d'adopter une loi de façon ponctuelle, chaque fois? Combien de temps cela prendra-t-il?

**Senator Brazeau:** And the results of those agreements are yet to be determined.

**Mr. Mendelson:** That is right. The Mi'kmaq one is in existence and I think is working out, although I have not seen an evaluation.

It is taking a long time, yes. Look at the B.C. situation.

**Senator Moore:** Thank you for being here, Mr. Mendelson. I think you said in your opening remarks that in Manitoba, 70 per cent of the First Nations young people between the ages of 20 and 24 years have not completed high school. Is that right?

**Mr. Mendelson:** Yes. That is right.

**Senator Moore:** What year were those statistics taken?

**Mr. Mendelson:** That was from Census 2001.

**Senator Moore:** Do we have any more current figures?

**Mr. Mendelson:** I do not have —

**The Acting Chair:** Let me interrupt, if I may. We did receive detailed statistical information that is on the record. Numbers have improved a bit, but not a lot. There is about a one-third provincial success rate in high school for First Nations.

**Senator Moore:** When was the Royal Commission on Aboriginal Peoples? What was the date of that?

**The Acting Chair:** It was 1993 or so. It was in the Mulroney era.

**Mr. Mendelson:** It was appointed by Prime Minister Mulroney, but I think it reported after he was no longer prime minister. It was around that era.

**The Acting Chair:** The early 1990s.

**Senator Moore:** Thank you. In your 2008 report, *Improving Education on Reserves: A First Nations Education Authority Act*, you stated that the culture at INAC “has become one of sending cheques” since devolution began in 1973. Do you still feel that way, and if so, why?

**Mr. Mendelson:** I think INAC is trying to develop more of an educational basis, but if you go through and ask how many people in the education branch actually have an education background, “precious few” is the answer.

I am not blaming INAC. The government agreed to the policy of First Nations control over First Nations education, and the interpretation of it was “send a cheque and go away.” That is what the government did. I think in the last few years, it has been

**Le sénateur Brazeau :** Et les résultats de ces accords restent à voir.

**M. Mendelson :** Vous avez raison. C'est établi dans le cas des Micmacs, et je crois que ça fonctionne, mais je n'ai pas vu d'évaluation.

Cela prend beaucoup de temps, oui. Regardez la situation en Colombie-Britannique.

**Le sénateur Moore :** Merci de votre présence, monsieur Mendelson. Vous l'avez dit pendant votre déclaration liminaire, je crois, au Manitoba, 70 p. 100 des jeunes des Premières nations ayant entre 20 et 24 ans n'ont pas terminé leurs études secondaires. C'est bien cela?

**M. Mendelson :** Oui. C'est cela.

**Le sénateur Moore :** À quelle année ces statistiques-là remontent-elles?

**M. Mendelson :** C'est tiré du recensement de 2001.

**Le sénateur Moore :** Est-ce que nous avons des statistiques plus à jour?

**M. Mendelson :** Je n'ai pas...

**Le président suppléant :** Permettez-moi de vous interrompre. Nous avons bien reçu une analyse statistique détaillée de la question, qui figure au compte rendu. Il y a eu une petite amélioration, mais ce n'est pas grand-chose. Le taux de succès dans les Premières nations représente le tiers de ce qu'il est dans l'ensemble de la province.

**Le sénateur Moore :** À quand remonte la Commission royale sur les peuples autochtones? Quelle en est la date?

**Le président suppléant :** C'était 1993 ou à peu près. C'était à l'époque du régime Mulroney.

**M. Mendelson :** C'est le premier ministre Mulroney qui a mis sur pied la commission, mais je crois qu'il n'était plus premier ministre depuis longtemps lorsqu'elle a présenté son rapport. C'était plus ou moins à cette époque-là.

**Le président suppléant :** Le début des années 1990.

**Le sénateur Moore :** Merci. Dans votre rapport de 2008 intitulé *Improving Education on Reserves: A First Nations Education Authority Act*, vous affirmez que c'est depuis 1973, soit depuis le début de la délégation, qu'AINC se contente d'envoyer des chèques, pour ainsi dire. Êtes-vous toujours de cet avis, et le cas échéant, pourquoi?

**M. Mendelson :** Je crois qu'AINC essaie d'asseoir son travail sur une assise plus large du point de vue de l'éducation, mais si vous allez y demander combien de gens de la direction de l'éducation ont une formation en éducation, on vous dira qu'il y en a trop peu.

Je ne jette pas la pierre à AINC. Le gouvernement a adhéré à la politique de la maîtrise de l'éducation des Premières nations par les Premières nations, ce qui a été interprété comme étant « envoyez donc un chèque et ne nous dérangez plus. » C'est ce

struggling to deal a little more with the substance of education, but for many years that was not the case.

**Senator Moore:** With regard to the funding, you said earlier that no one has done the roll-up. In all the years that the federal government has been providing funds for the education of First Nations youth, no one has done a totalling? What do you mean by a “roll-up?”

**Mr. Mendelson:** Maybe someone has.

**Senator Moore:** It is hard to believe that in all this time no one has looked at this in an analytical way.

**Mr. Mendelson:** What I mean is that it is very hard to find national data, either quantitative or qualitative, that is reliable. Maybe they have information I do not have because I deal only with public sources. It is very difficult to find, for example — this is qualitative data — a description of the governance arrangements of First Nations schools, or even to find accurate information as to how many students there are, or to find information as to the amount spent on the schools. All that information is difficult to find.

**Senator Moore:** I find it difficult to believe there is not an enrolment done every year.

**Mr. Mendelson:** A nominal roll is done, although finding the total from the nominal roll is not easy, and it is not the same at the end of the year as it is at the beginning of the year. There are bits and pieces of information, but there is not much.

**Senator Moore:** When you were speaking with Senator Lovelace Nicholas, you mentioned something to the effect that in the past if you sought higher education, you lost your status.

**Mr. Mendelson:** Yes. That was a long time ago.

**Senator Moore:** I think she told me in conversation that it was in 1986.

**Mr. Mendelson:** No, I think it was earlier than that. It was in the 1950s, but it was recent enough that I was alive. We are not totally past this era.

**Senator Moore:** What I am leading to is the question of whether, if I was a First Nations parent facing that, I would encourage my kids to seek a higher education.

**Mr. Mendelson:** That is a good question.

**Senator Moore:** I probably would not in that situation. Has that culture continued among First Nations people, and is that a factor? I find absolutely alarming the number of youth who have not gotten through high school. The role that the parents could play here is critical. How are they being involved to impress them? Have they changed, if I am right in my assumption, in their outlook to encourage the youth to do better?

que le gouvernement a fait. Au cours des quelques dernières années, je crois que le ministère s'attaque un peu plus à la question de l'éducation, mais sur de longues années, cela n'a pas été le cas.

**Le sénateur Moore :** À propos du financement, vous avez dit que personne n'a fait de cumul. Pendant toutes ces années-là, le gouvernement fédéral a versé des fonds pour l'éducation des jeunes des Premières nations, mais personne n'a fait le total des sommes versées? Qu'entendez-vous par « cumul »?

**M. Mendelson :** Peut-être que quelqu'un l'a fait.

**Le sénateur Moore :** Il est difficile de croire que, après tout ce temps, personne n'a procédé à une analyse.

**M. Mendelson :** Ce que je veux dire, c'est qu'il est très difficile de trouver des données nationales qui soient fiables, qu'elles soient de nature quantitative ou qualitative. Peut-être les gens auront-ils à leur disposition des informations que je n'ai pas étant donné que je consulte seulement des sources publiques. Par exemple, il est très difficile de trouver — je parle ici de données qualitatives — une description des modalités de gouvernance des écoles des Premières nations, voire de trouver des informations rigoureuses sur le nombre d'étudiants, ou encore de découvrir quelle somme d'argent est consacrée aux écoles. Toute cette information-là est difficile à trouver.

**Le sénateur Moore :** J'ai de la difficulté à croire qu'il n'y a pas d'inscription officielle qui se fait tous les ans.

**M. Mendelson :** Il y a une liste nominative qui est dressée, mais établir le total à partir de la liste en question n'est pas facile, et la liste en fin d'année n'est pas ce qu'elle était au début de l'année. Il y a des fragments d'information à cueillir ici et là, mais ce n'est pas grand-chose.

**Le sénateur Moore :** En discutant avec le sénateur Lovelace Nicholas, vous avez plus ou moins affirmé que, par le passé, celui qui voulait faire des études supérieures renonçait à son statut.

**M. Mendelson :** Oui. Il y a longtemps de cela.

**Le sénateur Moore :** Pendant une conversation, elle m'a dit que c'était en 1986, je crois.

**M. Mendelson :** Non, c'est il y a plus longtemps. C'était dans les années 1950, mais c'est quand même de mon vivant. Nous ne sommes pas entièrement sortis de cette époque-là.

**Le sénateur Moore :** Là où je veux en venir, c'est vous poser la question suivante : si j'étais un parent autochtone, est-ce que j'encouragerais mes enfants à faire des études supérieures?

**M. Mendelson :** C'est une bonne question.

**Le sénateur Moore :** Je ne le ferais probablement pas dans cette situation-là. Cette mentalité s'est-elle maintenue chez les gens des Premières nations et est-ce un facteur qui entre en jeu? Je trouve cela tout à fait alarmant qu'un tel nombre de jeunes ne finissent pas leurs études secondaires. Le rôle que les parents pourraient jouer ici revêt une importance capitale. Que font-ils pour les motiver? Ai-je raison de penser qu'ils ont modifié leurs perspectives quand il s'agit d'encourager les jeunes à mieux faire?



Have you looked at that? I would think that that would be an integral part.

**Mr. Mendelson:** Let me give my impression but also say clearly that I cannot speak on behalf of what is really happening on the ground.

This is anecdotal stuff. I was at a meeting, and a young guy there who had just graduated from high school and was in university said he was alone out of his reserve. The reason is that kids do not see the relevance of education and how it helps them. I need to know how to hunt and fish and live off the land, so what am I doing sitting in a school learning trigonometry? Those are tough questions. I am not trying to say that this kind of approach will be a magic solution to everything. It is not. Schools are only a small part of what makes a good education, although they are a necessary part.

**Senator Moore:** The trigonometry question applies to White kids as well.

**Mr. Mendelson:** I know. Let me just go on to say what my sense is. I go to meetings and do presentations, so what do I know? However, I have sensed a change in the last 10 or 15 years in that First Nations want to see education as the most important point of improving their lives.

**Senator Moore:** Are you getting this from parents as well?

**Mr. Mendelson:** I am not at that level, to be honest with you. I go to meetings and talk to educators and people engaged in the system, so I do not really know. I think that is a good question.

I was involved in the Urban Aboriginal Peoples Study, which was not on-reserve, done by the Environics Institute, which is a non-profit institute. It is not the Environics Group; it is the non-profit arm. A face-to-face survey was done by Aboriginal students. There were hour-long interviews of 250 Aboriginal people in each of 10 cities. It is a very important study that I think this committee might want to look at.

We did not ask people where they lived and how much money they had but what is in their heart, what barriers they have met and what aspirations they have for their children. We asked people what was in their heads and not their pockets. The questionnaire was designed by an Aboriginal advisory committee, not us. The number one answer was education.

I am optimistic in that I think an opportunity is here, but I think if we engage too much in recriminations about the past, we will find ourselves in a stalemate, and I do not want to see a stalemate for another 20 years.

Vous êtes-vous penché sur cette question? Je crois que ce serait un élément intégral de l'affaire.

**M. Mendelson :** Je vais vous donner mon impression, mais je dirais clairement aussi que je ne peux parler au nom de ceux qui se trouvent réellement sur le terrain.

Nous sommes dans l'anecdote. J'ai assisté à une réunion où il y avait un jeune qui venait de terminer ses études secondaires. Il fréquentait l'université, disant être le seul de sa réserve à le faire. La raison, c'est que les jeunes ne voient pas l'utilité, l'importance de l'éducation. Je dois apprendre à chasser et à pêcher, à vivre des fruits de la terre, alors qu'est-ce que je fais assis dans une salle de classe à apprendre la trigonométrie? Ce sont là des questions difficiles. Je ne dis pas que ce genre d'approches règlera tout comme par magie. Ce n'est pas le cas. Les écoles ne jouent qu'un petit rôle dans ce qui constitue une bonne éducation, mais elles constituent un élément nécessaire.

**Le sénateur Moore :** La question de la trigonométrie s'applique aux jeunes Blancs aussi.

**M. Mendelson :** Je sais. Je vais simplement préciser ce dont j'ai l'impression. J'assiste à des réunions et je fais des conférences, alors qui suis-je pour affirmer quoi que ce soit? Tout de même, j'ai l'impression que les choses ont changé depuis 10 ou 15 ans, que les Premières nations voient l'éducation comme la chose la plus importante si on veut une vie meilleure.

**Le sénateur Moore :** Est-ce que les parents vous en donnent l'impression aussi?

**M. Mendelson :** Je ne travaille pas à ce niveau-là, pour être franc avec vous. J'assiste à des réunions et je parle à des enseignants et à des gens qui font partie du système; je ne sais donc pas vraiment. Je crois que c'est une très bonne question.

J'ai participé à l'étude sur les Autochtones en milieu urbain, qui n'englobait pas les réserves, étude réalisée par l'Environics Institute, qui est un organisme sans but lucratif. Ce n'est pas l'Environics Group; c'est la division sans but lucratif. Nous avons réalisé des entrevues individuelles avec des étudiants autochtones. Nous avons interviewé 250 Autochtones pendant une heure, dans chacune des dix villes dont il est question. C'est une étude très importante que le comité voudra examiner, à mon avis.

Nous avons demandé aux gens non pas où ils vivent ou combien d'argent ils ont, mais plutôt quelles sont leurs convictions intimes, quels sont les obstacles qui se sont dressés devant eux et quelles sont les aspirations qu'ils nourrissent pour leurs enfants. Nous avons demandé aux gens ce qu'ils avaient dans la tête et non pas dans les poches. C'est un comité consultatif autochtone qui a conçu le questionnaire, pas nous. La première réponse évoquait l'éducation.

Je suis optimiste dans le sens où je crois qu'il y a une occasion à saisir, mais, à mon avis, si nous nous attardons trop à des doléances à propos du passé, nous allons nous trouver dans une impasse, et je ne veux pas qu'il y ait une impasse pendant 20 ans encore.

**Senator Poirier:** I have been made aware that recently B.C. has identified an off-reserve school as an Aboriginal choice school. Could this option be explored?

**Mr. Mendelson:** Some of my colleagues are not in favour of it, but if a charter school could be set up to function, then so be it. If we can learn something from it, then so be it. If there is some situation where vouchers could work, then so be it. I am not opposed to having a hundred flowers blossom. That is good. I am not sure what is going on in B.C., but it sounds like an interesting innovation. We need innovation, so let us have it. That is great.

I wish we would evaluate some of our innovations so that we could learn from them in a more systematic way.

**The Acting Chair:** I will pose one question for the record on something that you discuss at page 26. I would like your comments on the current path of reform begun by the federal government in 2008 toward formal partnerships. What is your opinion of this path of reform? Is it going in the right direction?

**Mr. Mendelson:** I think the initiatives are useful. However, I know that they will not result in systemic change of the system as a whole, which is why I started talking about whole-system reform in the paper. We cannot achieve this by having application-driven processes where one school sends in an application and gets funding for three years for a special project. This will not change the whole system. It might improve one school for three years, if that.

They are useful, but they would be much more useful if they were part of a process of systemic change. There is some negativity toward them. Having said that, I do not know what has happened in the last few years since they were initiated, so I would like to look at their outcomes.

**Senator Lovelace Nicholas:** There has been a lot of mention of these reports on Aboriginal peoples in terms of education, land claims, social issues, et cetera. Has anything become of these reports?

**Mr. Mendelson:** There has been progress in many areas. Although they are not moving along quickly, land claim agreements have been struck. Some reports result in action, and some do not. I cannot say it in general, but it is important to not allow hopelessness to overcome us. Things are improving.

When I was a student at the University of Manitoba, the only identifiable Aboriginal First Nations student was Mr. Ovide Mercredi. Today, there are 20,000 First Nations students in post-secondary education. That is progress.

**Senator Lovelace Nicholas:** I live in a First Nations community where I see no difference. Thank you.

**Le sénateur Poirier :** On m'a appris que, récemment, la Colombie-Britannique a déterminé qu'une école hors réserve serait une école de choix du point de vue des Autochtones. Est-ce une option qu'on pourrait explorer?

**M. Mendelson :** Certains de mes collègues ne sont pas en faveur de cela, mais si une école à charte pouvait être mise sur pied, alors tant mieux. Si nous pouvons en tirer des leçons, tant mieux. S'il y a une situation où les bons seraient utiles, tant mieux. Je ne m'oppose pas à ce que cent fleurs s'épanouissent. Cela est bon. Je ne sais pas très bien ce qui se passe en Colombie-Britannique, mais ça me paraît être une innovation intéressante. Nous avons besoin d'innovation; alors faisons cela. C'est merveilleux.

Je voudrais qu'on évalue certaines de nos innovations, pour que nous puissions en tirer des leçons de façon plus systématique.

**Le président suppléant :** Je vais poser pour le compte rendu une question portant sur une observation que vous faites à la page 25. J'aimerais savoir ce que vous pensez de l'actuelle voie de réforme, lancée par le gouvernement fédéral en 2008, en vue de la conclusion d'un partenariat officiel. Quel est votre avis sur cette voie de réforme? Est-elle avisée?

**M. Mendelson :** Je crois que les initiatives sont utiles. Tout de même, je sais qu'elles ne déboucheront pas sur le changement systémique, le changement du système dans son ensemble, c'est pourquoi j'ai commencé à parler de réforme complète du système dans le document. Nous n'y arriverons pas en ayant des procédés axés sur les demandes, où une école transmet une demande et obtient qu'un projet spécial soit financé pendant trois ans. Cela ne changera pas complètement le système. Ça permettrait peut-être d'améliorer une école pendant trois ans, au mieux.

Elles sont utiles, mais elles seraient nettement plus utiles si elles s'inscrivaient dans un processus de changement systémique. Elles sont associées à quelque chose de négatif. Cela dit, je ne sais pas ce qui est arrivé ces dernières années, depuis qu'elles ont été mises en oeuvre; je voudrais donc en voir les résultats.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Il a beaucoup été question de ces rapports sur les Autochtones en ce qui concerne l'éducation, les revendications territoriales, les questions sociales, et cetera. Ces rapports ont-ils débouché sur quelque chose?

**M. Mendelson :** Il y a eu des progrès dans bien des domaines. Le dossier n'avance pas très rapidement, mais il y a eu des ententes sur certaines revendications territoriales. Certains rapports débouchent sur une action concrète, d'autres non. Je ne peux pas parler en termes généraux, mais il importe de ne pas se laisser submerger par le désespoir. Les choses s'améliorent.

À l'époque où j'étudiais à l'Université du Manitoba, le seul étudiant qui était visiblement membre d'une Première nation était M. Ovide Mercredi. Aujourd'hui, il y a 20 000 étudiants des Premières nations dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Voilà un progrès.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Je vis dans une collectivité des Premières nations où je ne vois aucune différence. Merci.

**Senator Raine:** Senator Lovelace Nicholas said what you just said: We cannot continue to do what we have been doing. Everyone on this committee is motivated by that. Certainly, it has been great to hear from Mr. Mendelson to know that it is time for a change.

I found your paper to be refreshing and I would like to read from it:

Instead of looking backward, what is needed is a forward-looking strategy that would address funding as part of systemic reform of First Nations on-reserve schools in the future. The *method* of financing First Nations schools has to change, so that the amounts provided as a result of a renewed process are adequate now and into the future.

A new method of funding would require turning the current financing system upside down as it applies to the 'reformed' First Nations school system. Payments to recognized First Nations school boards . . . would become what is known as statutory spending. Statutory spending refers to expenditures that are authorized by a specific law which "sets out both the purpose of the expenditures and the terms and conditions under which they may be made." Statutory expenditures are not approved annually, but instead are paid as required under the terms of their governing statute.

That says it in a nutshell. Without an act of Parliament, we cannot have that, and without that, we are just going to do the same thing we have always done, which is not working. I appreciate this paper and think it is well worth studying. Thank you for being here tonight.

**Mr. Mendelson:** Thank you for having me and for paying attention to the issue.

**The Acting Chair:** I note that Budget 2010 released in March made a commitment on the part of the government to work with First Nations groups and other willing partners to develop options, including new legislation, to improve the governance framework and clarify accountability for First Nations elementary and secondary education. Your presentation tonight has been topical. You wanted a dialogue and we had a very good one. I thank you, Mr. Mendelson, and every member of the committee who made worthwhile contributions. It will help us in our work.

(The committee adjourned.)

**Le sénateur Raine :** Le sénateur Lovelace Nicholas a dit ce que vous venez de dire : nous ne pouvons continuer ainsi. Tous les membres du comité sont motivés à changer les choses. Certes, il est merveilleux d'entendre M. Mendelson le dire, que le moment est venu de changer les choses.

Votre analyse a été pour moi une lecture rafraîchissante. J'aimerais en citer des extraits :

Au lieu de regarder en arrière, ce qu'il faut, c'est une stratégie tournée vers l'avenir qui se pencherait sur le financement dans le cadre d'une réforme systémique de l'avenir des écoles des Premières nations sur les réserves. La *méthode* de financement des écoles des Premières nations doit changer, afin que les montants consentis par suite du processus renouvelé soient adéquats maintenant et à l'avenir.

Une nouvelle méthode de financement nécessiterait le renversement complet du système de financement actuel dans sa portion qui s'appliquerait au système scolaire des Premières nations « réformé ». Les paiements versés aux conseils scolaires des Premières nations reconnues (...) deviendraient ce que nous appelons une dépense législative. Ce type de dépense s'entend de dépenses qui sont approuvées par l'intermédiaire d'autres lois « établissant l'objet des dépenses et les dispositions en vertu desquelles elles peuvent être engagées » (...) Les dépenses législatives ne sont pas approuvées tous les ans, mais sont plutôt versées tel que requis par les dispositions établies dans la loi qui les régit.

Voilà de quoi il retourne, en somme. En l'absence d'une loi fédérale, nous ne pourrions profiter de cette mesure-là et, en l'absence de cette mesure-là, nous allons être contraints de faire ce que nous avons toujours fait, et qui ne fonctionne pas. J'apprécie cette analyse; c'est une lecture qui en vaut largement la peine. Merci d'être venu témoigner ce soir.

**M. Mendelson :** Merci de m'avoir accueilli et de prêter attention à la question.

**Le président suppléant :** Je note que, dans le budget de 2010 publié en mars, le gouvernement, en collaboration avec des groupes des Premières nations et d'autres parties intéressées, s'engage à élaborer des options, y compris de nouvelles dispositions législatives, en vue d'améliorer le cadre de gouvernance et de préciser la reddition de comptes en matière d'éducation primaire et secondaire dans les Premières nations. L'exposé que vous avez présenté ce soir tombe à point nommé. Vous souhaitiez qu'il y ait un dialogue; nous venons d'avoir un très bon dialogue. Je vous remercie, monsieur Mendelson, vous et chacun des membres du comité ayant contribué utilement au débat. Voilà qui nous aidera à mener nos travaux.

(La séance est levée.)







If undelivered, return COVER ONLY to:  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, April 28, 2010**

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Eric Guimond, Acting Director, Research and Analysis Directorate;

Kathleen Keenan, Director General, Education Branch.

*Statistics Canada:*

Jane Badets, Director, Social and Aboriginal Statistics Division;

Evelyne Bougie, Analyst, Social and Aboriginal Statistics Division.

**Wednesday, May 5, 2010**

*Caledon Institute of Social Policy:*

Michael Mendelson, Senior Scholar.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 28 avril 2010**

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Eric Guimond, directeur par intérim, Direction de la recherche et de l'analyse;

Kathleen Keenan, directrice générale, Direction générale de l'éducation.

*Statistique Canada :*

Jane Badets, directrice, Division de la statistique sociale et autochtone;

Evelyne Bougie, analyste, Division de la statistique sociale et autochtone.

**Le mercredi 5 mai 2010**

*Caledon Institute of Social Policy :*

Michael Mendelson, chercheur principal.





Third Session  
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la  
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Aboriginal Peoples

## Peuples autochtones

*Chair:*

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

*Président :*

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Tuesday, May 11, 2010 (in camera)  
Wednesday, May 12, 2010

Le mardi 11 mai 2010 (à huis clos)  
Le mercredi 12 mai 2010

Issue No. 6

Fascicule n° 6

### Eleventh and twelfth meetings on:

The federal government's constitutional, treaty,  
political and legal responsibilities to  
First Nations, Inuit and Metis peoples  
and other matters generally relating to  
the Aboriginal Peoples of Canada  
(Issues concerning First Nations Education)

### Onzième et douzième réunions concernant :

Les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles,  
politiques et juridiques du gouvernement fédéral  
à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis  
et d'autres questions générales relatives  
aux peuples autochtones du Canada  
(Questions concernant l'éducation des Premières nations)

INCLUDING:  
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE  
(*First Nations Elections:  
The Choice is Inherently Theirs*)

Y COMPRIS :  
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(*Élections chez les Premières nations :  
une question de choix fondamentale*)

WITNESSES:  
(*See back cover*)

TÉMOINS :  
(*Voir à l'endos*)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Campbell	* LeBreton, P.C.
* Cowan	(or Comeau)
(or Tardif)	Lovelace Nicholas
Demers	Patterson
Eaton	Poirier
Hubley	Sibbeston
Kochhar	Stewart Olsen

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Kochhar replaced the Honourable Senator Raine (*May 12, 2010*).

The Honourable Senator Eaton replaced the Honourable Senator Brazeau (*May 12, 2010*).

The Honourable Senator Patterson replaced the Honourable Senator Lang (*May 12, 2010*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Patterson (*May 10, 2010*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Moore (*May 6, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

*Vice-présidente* : L'honorable Lillian Eva Dyck

et

Les honorables sénateurs :

Campbell	* LeBreton, C.P.
* Cowan	(ou Comeau)
(ou Tardif)	Lovelace Nicholas
Demers	Patterson
Eaton	Poirier
Hubley	Sibbeston
Kochhar	Stewart Olsen

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Kochhar a remplacé l'honorable sénateur Raine (*le 12 mai 2010*).

L'honorable sénateur Eaton a remplacé l'honorable sénateur Brazeau (*le 12 mai 2010*).

L'honorable sénateur Patterson a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 12 mai 2010*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 10 mai 2010*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénateur Moore (*le 6 mai 2010*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, May 11, 2010  
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera, this day, at 9:32 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brazeau, Campbell, Dyck, Hubley, Lang, Lovelace Nicholas, Poirier, Raine, Sibbeston, St. Germain, P.C., and Stewart Olsen (11).

*In attendance:* Tonina Simeone and Jodi Bruhn, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Métis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

In accordance with rule 92(2)(e), the committee considered a draft agenda.

It was moved:

That senators' staff be permitted to remain in the room.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed:

That the discussion document regarding travel for the education study be approved.

It was agreed:

That the discussion document regarding suggested witnesses for the education study, be approved, as amended.

It was agreed:

That decisions regarding any further witnesses be made by the Subcommittee on Agenda and Procedure.

At 10:26 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

---

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 11 mai 2010  
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 32, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Brazeau, Campbell, Dyck, Hubley, Lang, Lovelace Nicholas, Poirier, Raine, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Stewart Olsen (11).

*Également présentes :* Tonina Simeone et Jodi Bruhn, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son étude sur les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour.

Il est proposé :

Que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu :

Que le document de travail relatif aux déplacements pour l'étude sur l'éducation soit approuvé.

Il est convenu :

Que le document de travail modifié relatif aux témoins proposés pour l'étude sur l'éducation soit approuvé.

Il est convenu :

Que les décisions relatives à tout autre témoin soient prises par le Sous-comité du programme et de la procédure.

À 10 h 26, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

---

OTTAWA, Wednesday, May 12, 2010  
(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:45 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Campbell, Dyck, Eaton, Hubley, Kochhar, Patterson, Poirier, St. Germain, P.C., Sibbeston and Stewart Olsen (10).

*In attendance:* Tonina Simeone and Jodi Bruhn, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Métis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (Issues concerning First Nations Education) (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

*Office of the Auditor General of Canada:*

Sheila Fraser, Auditor General of Canada;  
Ronnie Campbell, Assistant Auditor General;  
Frank Barrett, Principal.

Mrs Fraser made a statement and, together with Mr. Campbell, responded to questions.

At 8:47 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, le mercredi 12 mai 2010  
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Campbell, Dyck, Eaton, Hubley, Kochhar, Patterson, Poirier, St. Germain, C.P., Sibbeston et Stewart Olsen (10).

*Également présentes :* Tonina Simeone et Jodi Bruhn, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son étude sur les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (Questions concernant l'éducation des Premières nations) (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada;  
Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint;  
Frank Barrett, directeur principal.

Mme Fraser fait une déclaration puis, avec M. Campbell, répond aux questions.

À 20 h 47, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :



## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, May 12, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to table its

## THIRD REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, March 16, 2010 to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada, now tables its third report, an interim report entitled *First Nations Elections: The Choice is Inherently Theirs*.

Respectfully submitted,

*Le président,*

GERRY ST. GERMAIN

*Chair*

*(Text of the report appears following the evidence)*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 12 mai 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de déposer son

## TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 16 mars 2010 à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada, dépose maintenant son troisième rapport, un rapport provisoire intitulé *Élections chez les Premières nations : une question de choix fondamental*.

Respectueusement soumis.

*(Le texte du rapport paraît après les témoignages)*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, May 12, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:45 p.m. to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: issues concerning First Nations Education).

**Senator Gerry St. Germain** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** I call the meeting to order.

Good evening, and I would like to welcome all honourable senators, members of the public and all viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or possibly on the web.

I am Gerry St. Germain from British Columbia, and I have the honour and the privilege of chairing the committee.

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types that touch on matters of concern to First Nations, Metis and Inuit.

The committee is undertaking a study of primary and secondary education of First Nations children living on-reserve. To explore this subject further, the committee has invited witnesses from the Auditor General's office this evening.

In April 2000, the Office of the Auditor General of Canada published a report with one chapter devoted to an audit of the primary and secondary education program overseen by Indian and Northern Affairs Canada, INAC, indicating that the department could not demonstrate that it meets its stated objective to assist First Nations students living on-reserves in achieving their educational needs and aspirations. The report identified three broad major issues it needed to resolve.

Specifically, the department needed to articulate its role in education of First Nations children; develop and use appropriate performance measures; and improve operational performance.

In November 2004, the Office of the Auditor General released a follow-up to its 2000 report. It concluded that, with few exceptions, the department had made limited progress since 2000. Tonight we look forward to deepening our understanding of these conclusions through an exchange with our witnesses.

[*Translation*]

Before hearing our witnesses, I would like to introduce the members of our committee.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 12 mai 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, pour étudier les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et sur d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (sujet : questions concernant l'éducation des Premières nations).

**Le sénateur Gerry St. Germain** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** La séance est ouverte.

Bonsoir, et j'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs, aux membres du public et à tous les téléspectateurs canadiens qui regardent cette séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou peut-être sur Internet.

Je m'appelle Gerry St. Germain et je viens de la Colombie-Britannique; j'ai l'honneur et le privilège de présider le comité.

Le comité a pour mandat d'étudier la législation et les affaires concernant les peuples autochtones du Canada, en général. Cela donne au comité la possibilité d'examiner toutes les questions qui concernent les Premières nations, les Métis et les Inuits.

Le comité a entrepris une étude de l'éducation primaire et secondaire des enfants des Premières nations vivant dans les réserves. Pour approfondir l'étude de ce sujet, le comité a invité ce soir des témoins du Bureau du vérificateur général.

En avril 2000, le Bureau du vérificateur général du Canada a publié un rapport dont un chapitre était consacré à une vérification du programme d'éducation primaire et secondaire relevant du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien, MAINC, dans lequel il était affirmé que le ministère ne pouvait démontrer qu'il était en voie d'atteindre son objectif déclaré, c'est-à-dire aider les étudiants des Premières nations vivant dans les réserves à combler leurs besoins en matière d'éducation et à réaliser leurs aspirations. Le rapport mentionnait trois grands problèmes qu'il fallait résoudre.

En particulier, le ministère devait préciser son rôle dans l'éducation des enfants des Premières nations, mettre au point et utiliser des méthodes de mesure du rendement et améliorer le rendement opérationnel.

En novembre 2004, le Bureau du vérificateur général a publié un suivi de son rapport de 2000. Il concluait qu'à de rares exceptions, le ministère n'avait guère fait de progrès depuis 2000. Ce soir, nous voulons approfondir notre compréhension de ces conclusions en ayant un échange de vues avec nos témoins.

[*Français*]

Avant d'entendre nos témoins, permettez-moi de présenter les membres du comité qui sont présents.

[English]

First we have Senator Sibbeston from the Northwest Territories; next is Senator Dyck, from Saskatchewan, who is the deputy chair of this committee. We have Senator Campbell, from British Columbia; Senator Eaton, from Ontario; and Senator Hubley, from Prince Edward Island.

We also have Senator Patterson, from Nunavut; Senator Poirier, from New Brunswick; Senator Stewart Olsen, also from New Brunswick; and we have Senator Kochhar, from Ontario.

Welcome senators and please help me in welcoming our witnesses from the Office of the Auditor General of Canada, the Auditor General herself, Ms. Sheila Fraser, and with her is Mr. Ronnie Campbell, Assistant Auditor General, and Mr. Frank Barrett, Principal.

Ms. Fraser, we are always pleased to have you with us. You are one of our preferred witnesses on numerous issues, and it is really nice to have you here again with your capable people.

You have a short presentation I understand, and once the presentations are complete, we will open it up to questions from the senators.

You have the floor, Ms. Fraser.

**Sheila Fraser, Auditor General of Canada, Office of the Auditor General of Canada:** Thank you, Mr. Chair. It is always a pleasure to appear before this committee, and we thank you for this opportunity to discuss our work related to First Nations education.

As you mentioned, I am accompanied by Ronnie Campbell, Assistant Auditor General, and Frank Barrett, Principal, who are responsible for our work in Indian and Northern Affairs Canada.

Education is critical to improving the social and economic strengths of First Nations individuals to a level enjoyed by other Canadians. Numerous studies have stressed the importance and benefits of post-secondary education. The Royal Commission on Aboriginal Peoples linked it to capacity building, human resource development and self-government. The importance of capacity building has been raised in our past audits. In 2006, we noted that the federal government's success in implementing many of our recommendations has depended in large part on the capacity of First Nations to implement programs in their own communities.

As you mentioned, we have not conducted work on First Nations education since 2004. In 2000, we audited INAC's program to provide elementary and secondary education to First Nations. Among other observations, we found that the department could not demonstrate whether it was meeting its stated objective to assist First Nations students living on-reserve in achieving their

[Traduction]

Nous avons tout d'abord le sénateur Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest; à son côté se trouve le sénateur Dyck, de la Saskatchewan, qui est la vice-présidente du comité. Il y a le sénateur Campbell, de la Colombie-Britannique, le sénateur Eaton, de l'Ontario et le sénateur Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard.

Nous avons également le sénateur Patterson, du Nunavut, le sénateur Poirier, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Stewart Olsen, également du Nouveau-Brunswick et nous avons le sénateur Kochhar, de l'Ontario.

Bienvenue sénateurs et aidez-moi à accueillir nos témoins du Bureau du vérificateur général du Canada, la vérificatrice générale elle-même, Mme Sheila Fraser, qui est accompagnée de M. Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint et de M. Frank Barrett, directeur principal.

Madame Fraser, c'est toujours un plaisir de vous recevoir ici. Vous êtes une de nos témoins préférés dans divers domaines et c'est vraiment très agréable que vous soyez ici accompagnée de vos collaborateurs si compétents.

Vous allez présenter, je crois, un bref exposé et quand vous aurez terminé, nous passerons aux questions des sénateurs.

Madame Fraser, vous avez la parole.

**Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada :** Merci, monsieur le président. Il est toujours agréable de comparaître devant le comité et nous vous remercions de nous donner la possibilité de parler du travail que nous avons effectué dans le domaine de l'éducation des Premières nations.

Comme vous l'avez mentionné, je suis accompagnée par Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint et Frank Barrett, directeur principal, qui sont responsables du travail que nous effectuons à Affaires indiennes et du Nord Canada.

L'éducation constitue un facteur déterminant pour améliorer la situation socioéconomique des membres des Premières nations et la rendre comparable à celle des autres Canadiens. De nombreuses études mettent en lumière l'importance et les avantages de l'enseignement postsecondaire. La Commission royale sur les peuples autochtones a établi un lien entre l'éducation postsecondaire et le renforcement des capacités, le développement des ressources humaines et l'autonomie gouvernementale. Dans nos vérifications antérieures, nous avons souligné l'importance du renforcement des capacités. En 2006, nous avons relevé que la capacité du gouvernement à donner suite à nombre de nos recommandations dépendait, dans une large mesure, de la capacité des Premières nations à mettre en oeuvre des programmes dans leurs collectivités.

Comme vous l'avez mentionné, nous n'avons pas étudié l'enseignement destiné aux Premières nations depuis 2004. En 2000, nous avons vérifié le programme mis sur pied par le MAINC qui vise à offrir aux Premières nations un enseignement primaire et secondaire. Entre autres, nous avons signalé que le ministère ne pouvait démontrer qu'il était en voie d'atteindre son



education needs and aspirations. We also found a significant gap in educational achievement between Indian students and non-Indian students. The education gap refers to the proportion of First Nations people living on-reserve over the age of 15, with at least a high school diploma, compared with the proportion in the overall Canadian population. At that time, we recommended that an action plan be implemented to close the gap.

*[Translation]*

In 2004, we followed up on recommendations and observations from our 2000 audit and also included the Post-Secondary Student Support Program in our audit scope. We found that the situation had not improved since 2000.

By 2004, the education gap had not narrowed, and the time estimated to close that gap had actually increased from 27 to 28 years.

Despite its commitments, we found that the department had made limited progress in the way it supported, administered, and reported on its Elementary and Secondary Education Program for students living on reserves. The department still had not defined its role and responsibilities with respect to education.

Our 2004 audit also found significant weaknesses in the department's Post-Secondary Student Support Program. We reported that the way INAC allocated funds to First Nations did not ensure equitable access to as many students as possible.

Moreover, the department did not know whether those funds had been used for the purpose intended. As with its Elementary and Secondary Education Program, the department had not clearly defined its roles and responsibilities. We have not conducted any additional audit work in this area since 2004.

However, in 2009 INAC conducted two internal audits of these programs; one on the Elementary and Secondary Education Program and another on the Post-Secondary Student Support Program. These audits identified several of the same weaknesses that our audit had found five years earlier.

*[English]*

Mr. Chair, we are beginning a follow-up audit that will include First Nations education. We will revisit some of our observations and look at INAC's progress in implementing some of our past recommendations. We plan to table this audit in April 2011 and would be pleased to appear at this committee to discuss our findings at that point.

objectif déclaré, c'est-à-dire aider les étudiants des Premières nations vivant dans les réserves à combler leurs besoins en matière d'éducation et à réaliser leurs aspirations. Nous avons également observé qu'il y avait un écart de scolarisation important entre les étudiants des Premières nations et les autres étudiants dans la population canadienne. Nous entendons par écart la proportion des membres des Premières nations, qui vivent dans les réserves et sont âgés de plus de 15 ans et titulaires d'au moins un diplôme d'études secondaires, par rapport à la proportion des diplômés d'études secondaires dans l'ensemble de la population canadienne. Nous avons recommandé, à cette époque, qu'un plan d'action soit mis en oeuvre pour combler cet écart.

*[Français]*

En 2004, nous avons effectué un suivi des recommandations et des observations de notre vérification de 2000, en y incluant également le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Nous avons alors constaté que la situation ne s'était pas améliorée depuis 2000.

En 2004, l'écart de scolarisation n'avait pas diminué. En fait, le temps nécessaire pour combler cet écart, selon les estimations, avait augmenté, passant de 27 à 28 années.

Nous avons constaté que le ministère, malgré ses engagements, avait réalisé peu de progrès dans sa façon de financer et d'administrer ses programmes d'enseignement primaire et secondaire destinés aux étudiants des réserves, et de faire rapport à cet égard. Le ministère n'avait pas encore défini son rôle ni ses responsabilités en matière d'enseignement.

Lors de notre vérification de 2004, nous avons également relevé des lacunes importantes dans le programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Nous avons signalé que le mode d'affectation des fonds aux Premières nations par le ministère ne garantissait pas un accès équitable au plus grand nombre d'étudiants possible.

Par ailleurs, le ministère ignorait si les fonds octroyés avaient servi aux fins prévus. Tout comme pour les programmes d'enseignement primaire et secondaire, le ministère n'avait pas clairement défini ses rôles ni ses responsabilités. Nous n'avons pas effectué d'autres travaux dans ce domaine depuis 2004.

Toutefois, en 2009, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a réalisé deux vérifications internes de ces programmes; l'une, sur les programmes d'enseignement primaire et secondaire et l'autre, sur le programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Les vérificateurs du ministère ont relevé plusieurs des mêmes lacunes qui avaient été relevées par nos vérificateurs cinq ans auparavant.

*[Traduction]*

Monsieur le président, nous entamons maintenant une vérification de suivi qui englobera l'enseignement aux Premières nations. Nous allons réexaminer certaines de nos observations ainsi que les progrès réalisés par le ministère dans la mise en oeuvre de certaines de nos recommandations antérieures. Nous prévoyons présenter ce chapitre en avril 2011 et nous nous ferons un plaisir de témoigner devant le comité pour discuter de nos constatations.

Mr. Chair, that concludes my opening statement. We would be pleased to answer any questions the committee members may have. Thank you.

**The Chair:** Thank you, Ms. Fraser.

I presume you have read the terms of reference of our study. As we have in the past, we are trying to focus on a narrow aspect of trying to establish what type of foundation we have to possibly recommend or change to make the educational system work on-reserve for First Nations.

I am really encouraged that you will revisit some of the observations you have had in the past. Have you actually made any recommendations to structural change in the infrastructure that exists, or is that your responsibility as such, or do you just basically report on the situation as is as opposed to recommending changes that would facilitate the improvement that we are all looking for?

**Ms. Fraser:** When we did the audit in 2000 and the follow-up in 2004, we looked at the program as it was designed at that point in time within the mechanics of government, and we really hesitate to recommend major changes to how government establishes its program. Certainly, when we did the larger follow-up in 2006, we did talk about capacity and helping to build capacity within First Nations communities, and certainly we have alluded to such things as education boards, for example, and creating institutions that would help First Nations to progress. I think everyone recognizes that when programs were transferred to First Nations, many of those institutions and structural support were not there to achieve it. That has been mentioned. I do not know if we mentioned it specifically in 2000, but I believe we talked about institutions. That would deal with school board curricula and those types of issues.

**The Chair:** I am sure you are aware that there are tripartite agreements being entered into with the provinces, and I wonder whether your department, when you revisit this subject, would be proper to suggest that maybe we look at some of these memorandums of understanding and some of these tripartite agreements being entered into in New Brunswick, Nova Scotia, British Columbia and Alberta?

**Ms. Fraser:** Yes, absolutely. Even when we did one of the audits, we looked at the agreements with the Mi'kmaq in Nova Scotia, Mi'kmaq Education Agreement, and that has actually been around for quite a while, since 1997. We noted that in the report at the time and indicated some lessons that could be learned and experiences that should come from that. Certainly that would be one area that I think would be beneficial for the committee to look at.

**Senator Sibbeston:** Ms. Fraser, in 2004, you made a fairly long list of suggestions as to what INAC could do better. They agreed with them but added that success in achieving educational goals could only be measured in the long term.

Monsieur le président, voilà qui termine ma déclaration préliminaire. Nous serons heureux de répondre aux questions des membres du comité. Merci.

**Le président :** Merci, madame Fraser.

Je présume que vous avez lu les paramètres de notre étude. Comme nous l'avons fait dans le passé, nous essayons de nous concentrer sur un aspect précis, à savoir essayer d'établir le genre de fondation que nous pourrions recommander ou modifier pour que le système d'éducation donne de bons résultats dans les réserves des Premières nations.

Je suis très heureux que vous ayez décidé de revoir les commentaires que vous avez faits dans le passé. Avez-vous véritablement présenté des recommandations pour modifier l'infrastructure actuelle ou est-ce là votre responsabilité actuelle, ou allez-vous simplement faire rapport sur la situation telle qu'elle est par opposition à recommander des changements qui faciliteraient les améliorations que nous recherchons tous?

**Mme Fraser :** Lorsque nous avons effectué la vérification de 2000 et le suivi en 2004, nous avons examiné le programme tel qu'il était conçu à ce moment-là au sein du gouvernement et nous avons vraiment hésité à recommander des changements majeurs à la façon dont le gouvernement avait mis sur pied son programme. Par contre, lorsque nous avons fait un suivi plus large en 2006, nous avons parlé de capacité et d'aider à renforcer les capacités des collectivités des Premières nations, et nous avons effectivement fait allusion à des choses comme les conseils scolaires, par exemple, et à la nécessité de créer des institutions qui aideraient les Premières nations à progresser. Je crois que tout le monde admet que, lorsque ces programmes ont été transférés aux Premières nations, celles-ci ne possédaient pas la plus grande partie des institutions et du soutien structurel dont elles avaient besoin pour les mettre en œuvre. Cela a déjà été mentionné. Je ne sais pas si nous l'avons mentionné expressément en 2000, mais je pense que nous avons parlé des institutions. Cela concerne les programmes adoptés par les conseils scolaires et ce genre de questions.

**Le président :** Je suis sûr que vous savez que des ententes tripartites ont été conclues avec les provinces, et je me demande si votre ministère, lorsque vous allez revoir ce sujet, pourrait suggérer que nous examinions certains de ces protocoles d'entente et ententes tripartites qui ont été conclues au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique et en Alberta?

**Mme Fraser :** Oui, absolument. Au cours d'une de nos vérifications, nous avons même étudié les ententes conclues avec les Micmacs de la Nouvelle-Écosse, l'Entente sur l'éducation des Micmacs, et cela fait un bon moment qu'elle existe, depuis 1997. Nous l'avons mentionné dans le rapport à l'époque et décrit certaines leçons que l'on pouvait tirer de ces expériences. Je pense effectivement que c'est un domaine qu'il serait bon que le comité examine.

**Le sénateur Sibbeston :** Madame Fraser, en 2004, vous avez dressé une liste assez longue de suggestions portant sur ce que le MAINC pourrait améliorer. Le ministère a accepté ces suggestions, mais a ajouté qu'en ce qui concerne la réalisation des objectifs en matière d'éducation, le succès ne pouvait se mesurer qu'à long terme.

I do not know whether this was a situation where they were passing the buck or really recognizing that they were an entity that could not do much more than what they had been doing.

Do you think INAC is an entity that can improve or reform First Nations education, considering that they are really only a funding agency and that they are not an entity that is similar to a provincial department of education, which is responsible for all of education, setting the curriculum, the standard and the hiring and so forth?

Education is in the hands of First Nations people in our country, so recognizing that do you think INAC is really not able to do more than what they have done to date? When we look at INAC and maybe want to criticize them for the lack of progress, are we really dealing with the right entity, or should we be looking at First Nations themselves and urging them to do better than what they have been doing?

**Ms. Fraser:** In many of the audits we have done, be they in education or in other areas, we raised the issue of the department and government not clearly defining their responsibilities and roles. We raised it clearly in our audits on education: Is the role of INAC simply a funding agency, or do they have more responsibilities than that?

That is essential to answering your question because they would appear to assume more responsibility than simply funding. On the part of First Nations, there is an expectation that they have more responsibilities, yet it is not clear. INAC has not put in place many of the measures and systems you would expect to monitor the educational progress that has been made and whether the education is of a high quality. In collaboration with First Nations, they have to define what the respective roles and responsibilities are.

I was just looking today at the internal audit report done in 2009, which I mentioned. The exact same issues we raised in 2000 are being raised now. Much more progress should have been made on some of these basic issues than the department appears to be making.

**Senator Campbell:** How often have you audited various programs at INAC over the years, generally?

**Ms. Fraser:** We have done audits at least once a year, and sometimes twice a year.

**Senator Campbell:** What is the compliance? I am astounded that what you found in 2000 has not changed even by their own audit in 2009. I am concerned about that.

**Ms. Fraser:** We did a fairly major follow-up in 2006, and that is what we are planning to do next spring. We saw that some progress was made on some recommendations, but the progress

Je ne sais pas s'il voulait se soustraire à ses responsabilités ou si le ministère reconnaissait qu'il ne pouvait faire beaucoup plus qu'il ne faisait déjà.

Pensez-vous que le MAINC est une entité qui peut améliorer ou réformer l'éducation des Premières nations, si l'on considère qu'il joue le rôle d'un organisme de financement et qu'il n'est pas une entité comparable à un ministère provincial de l'éducation, qui est responsable de l'ensemble de l'éducation, de l'établissement des programmes, des normes, de l'embauche et du reste?

Au Canada, l'éducation est entre les mains des Premières nations, et à partir de ce fait, pensez-vous que le MAINC n'est vraiment pas capable de faire davantage que ce qu'il a fait jusqu'ici? Lorsque nous examinons le MAINC et que nous voulons le critiquer pour l'absence de progrès, nous adressons-nous vraiment à l'entité responsable ou ne devrions-nous pas nous adresser aux Premières nations et les inviter à faire mieux que ce qu'elles ont fait jusqu'ici?

**Mme Fraser :** Dans la plupart des vérifications que nous avons effectuées, que ce soit dans le domaine de l'éducation ou un autre, nous avons soulevé le fait que le ministère et le gouvernement ne définissent pas clairement quels sont leurs responsabilités et rôles respectifs. Nous avons soulevé clairement cet aspect dans nos vérifications sur l'éducation : le rôle du MAINC est-il simplement celui d'une agence de financement ou doit-il assumer d'autres responsabilités?

C'est un élément essentiel à résoudre si je veux répondre à votre question, parce qu'il semble que les responsabilités du ministère ne se limitent pas au seul financement. Du côté des Premières nations, on estime qu'elles assument davantage de responsabilités, mais cela n'est pas clair. Le MAINC n'a pas mis en place la plupart des systèmes et mécanismes de mesure qui permettraient de surveiller les progrès qui ont été réalisés en éducation et de savoir si l'éducation est de bonne qualité. Il doit définir, en collaboration avec les Premières nations, quels sont les responsabilités et les rôles respectifs.

Je regardais aujourd'hui encore le rapport de vérification interne effectué en 2009, que j'ai mentionné. Il soulevait exactement les mêmes questions que celles que nous avions soulevées en 2000. Le ministère aurait dû progresser beaucoup plus sur ces grandes questions fondamentales qu'il ne semble l'avoir fait.

**Le sénateur Campbell :** Avec quelle fréquence avez-vous vérifié les divers programmes du MAINC dans le passé, d'une façon générale?

**Mme Fraser :** Nous faisons des vérifications au moins une fois par an et parfois, deux fois par an.

**Le sénateur Campbell :** Quel est le taux d'observation? J'ai été étonné de voir que ce que vous aviez constaté en 2000 n'avait pas changé, même d'après la propre vérification du ministère de 2009. J'avoue que cela m'inquiète.

**Mme Fraser :** Nous avons fait un suivi assez important en 2006 et c'est ce que nous avons prévu de faire au printemps prochain. Nous avons noté un certain progrès à l'égard de certaines



tended to be administrative or internal process matters of the department. Little progress was made on some of the more challenging recommendations.

We should probably not prejudge what our conclusions will be before doing the audit, but I would not be surprised if the conclusions next spring are about the same, based on some of the internal audit that we are seeing. The department is having a difficult time making real progress on some of the issues that we have raised over the years.

**Senator Campbell:** British Columbia has the First Nations Education Steering Committee, FNEC. In 2007, the First Nations jurisdiction over education in British Columbia came into effect. Have you had an opportunity to review that at all?

**Ms. Fraser:** No, we have not looked at that.

**Senator Campbell:** You did the audit in 2004. Did FNEC appear to have a well-defined relationship with INAC and the province?

**Ms. Fraser:** I will ask Mr. Campbell. I am not sure that we looked at that specific issue at the time; it was more of a follow-up of the recommendations of 2000, to see if progress had been made.

**Senator Eaton:** I sit on another committee that has been looking at Aboriginal access to post-secondary education. We have had many witnesses, both First Nations people and educators. One of the suggestions was that money should not go to the band. Instead, each First Nations child born receives a bank account that they cannot access. However, they would receive so much a year for every year of high school completed, and then a bonus, which they could use 10 years following their graduation of high school for post-secondary school.

Is INAC's funding envelope too large? Should it be divided? Instead of giving the band X sum of money, could they not divide the envelope into education, housing and health? Do you think that would make a difference?

**Ms. Fraser:** The funding is targeted for post-secondary education.

**Senator Eaton:** What about kindergarten through to the end of high school?

**Ms. Fraser:** The funding is targeted at different programs, so primary and secondary would probably be one envelope. Post-secondary would be another one, as would health. A number of various envelopes are given.

recommandations, mais ces progrès touchaient, d'une façon générale, des questions de processus interne ou administratif du ministère. Il y avait eu peu de progrès effectués à l'égard des recommandations plus complexes.

Je ne devrais sans doute pas dire à l'avance quelles seront nos conclusions avant d'avoir effectué la vérification, mais je ne serais pas surprise si les conclusions auxquelles nous arriverons au printemps prochain demeurent à peu près les mêmes, si je me fie à certaines vérifications internes dont nous avons pris connaissance. Le ministère éprouve une grande difficulté à faire de véritables progrès sur certaines questions que nous avons régulièrement soulevées dans le passé.

**Le sénateur Campbell :** La Colombie-Britannique a mis sur pied le First Nations Education Steering Committee, FNEC (Comité directeur de l'éducation des Premières nations). En 2007, la compétence en matière d'éducation a été transférée aux Premières nations en Colombie-Britannique. Avez-vous eu l'occasion d'examiner tout cela?

**Mme Fraser :** Non, nous ne l'avons pas fait.

**Le sénateur Campbell :** Vous avez fait une vérification en 2004. Est-ce que le FNEC semble avoir une relation bien définie avec le MAINC et la province?

**Mme Fraser :** Je vais demander à M. Campbell. Je ne suis pas certaine que nous ayons examiné cette question à l'époque; il s'agissait davantage d'un suivi des recommandations de 2000, de voir si des progrès avaient été réalisés.

**Le sénateur Eaton :** Je fais partie d'un autre comité qui a examiné l'accès des Autochtones à l'éducation postsecondaire. Nous avons entendu de nombreux témoins, des représentants des Premières nations ainsi que des éducateurs. Une des suggestions qui ont été faites est que les fonds ne devraient pas être remis à la bande. Il faudrait plutôt donner à chaque enfant des Premières nations une somme placée dans un compte bancaire auquel il ne peut avoir accès. Cependant, chaque enfant recevrait tant par an pour chaque année d'études secondaires achevée et ensuite une prime, qu'il pourrait utiliser au cours des 10 années suivant la fin de ses études secondaires en vue de faire des études postsecondaires.

L'enveloppe de financement du MAINC est-elle trop importante? Faudrait-il la répartir? Au lieu de donner une somme X à telle bande, ne pourrait-on pas diviser l'enveloppe entre l'éducation, le logement et la santé? Pensez-vous que cela ferait une différence?

**Mme Fraser :** Le financement est destiné à l'éducation postsecondaire.

**Le sénateur Eaton :** Comment cela se passe-t-il pour l'école maternelle jusqu'à la fin de l'école secondaire?

**Mme Fraser :** Le financement est destiné à différents programmes, de sorte que l'éducation primaire et secondaire serait sans doute regroupée dans un seul budget. L'éducation postsecondaire aurait un autre budget, tout comme la santé. Le ministère distribue un certain nombre d'enveloppes.

One of the issues we found in the funding, particularly for post-secondary education, was the way the funding was distributed. We have seen this in other programs — child and family services comes to mind. It is done on a historical basis rather than on actual need. There is no assurance that the funding is being distributed equitably across the country.

The internal audit report mentions that the cost of the program is increasing at a higher rate than the funding increase. This again is an issue common in many programs. The budget funding increases for INAC have a cap of 2 per cent. They mention that the post-secondary education fees alone are increasing more than 4 per cent a year. Obviously, the number of students eligible is decreasing.

There was no assurance, either, that the money was going to fund post-secondary education. The department did not track it. At times, there can be surpluses — the money is not all spent — but because of needs in other programs, the money that is targeted for post-secondary education could be shifted to other programs. There are all of those issues in the way the funding has been handled.

**Senator Eaton:** You could almost say that the same thing might happen with the funding envelope for primary education?

**Ms. Fraser:** Yes. It is possible.

**Senator Eaton:** Would it be possible for you to recommend in your next audit something that could ensure that the funds are actually going to where they should be going, whether it is primary or post-secondary education?

**Ms. Fraser:** We have made the recommendation many times that the department should be tracking and ensuring that the funds are used for the purposes intended.

**Senator Eaton:** Is there another way of ensuring the money goes into education?

**Ms. Fraser:** It comes back to a more fundamental question of whether this is government to government or government to individuals, and the relationship between the federal government and First Nations governments. If the objective is that the First Nations should be running and managing their own programs, then it should be assisting them to do that equitably.

**Ronnie Campbell, Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada:** In education, as in some other areas at INAC, we are looking at what you might call provincial-like programs in that off-reserve is the purview of the provinces.

Un des problèmes que nous avons constatés dans le financement, en particulier pour l'éducation postsecondaire, était la façon dont les fonds étaient distribués. Nous avons déjà constaté cela avec d'autres programmes — les services à l'enfance et à la famille me viennent à l'esprit. La distribution s'effectue en fonction des montants attribués précédemment, plutôt qu'en fonction des besoins actuels. Il n'est pas garanti que le financement soit réparti équitablement entre les différentes régions du pays.

Le rapport de vérification interne mentionne que le coût du programme augmente plus rapidement que le financement lui-même. C'est là encore une fois une difficulté que l'on retrouve dans de nombreux programmes. L'augmentation du financement est plafonnée pour le MAINC à deux pour cent. Il est mentionné dans ce rapport que les frais d'éducation postsecondaire à eux seuls augmentent de plus de quatre pour cent par an. Bien évidemment, le nombre des étudiants qui ont droit à une aide diminue.

Il n'était pas non plus garanti que les fonds étaient utilisés pour financer l'éducation postsecondaire. Le ministère n'a pas fait de suivi. Il arrive qu'il y ait des excédents — les fonds ne sont pas dépensés entièrement — mais à cause des besoins relatifs à d'autres programmes, l'argent destiné à l'éducation postsecondaire peut être attribué à d'autres programmes. La façon dont le financement s'effectue soulève toute une série de questions.

**Le sénateur Eaton :** Seriez-vous également presque prête à dire que la même chose s'est peut-être passée avec l'enveloppe de financement destinée à l'éducation primaire?

**Mme Fraser :** Oui. C'est possible.

**Le sénateur Eaton :** Pourriez-vous recommander dans votre prochaine vérification que des mesures soient prises pour que les fonds soient réellement utilisés pour les fins auxquelles ils sont attribués, qu'il s'agisse d'éducation primaire ou postsecondaire?

**Mme Fraser :** Nous avons déjà recommandé à plusieurs reprises que le ministère suive les fonds et veille à ce qu'ils soient utilisés pour les fins prévues.

**Le sénateur Eaton :** Existe-t-il une autre façon de garantir que les fonds seront utilisés pour l'éducation?

**Mme Fraser :** Cela pose en fait une question plus fondamentale, celle de savoir s'il s'agit d'un rapport de gouvernement à gouvernement ou de gouvernement à individus et de la nature des relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Premières nations. Si l'objectif est de confier aux Premières nations l'administration et la gestion de leurs propres programmes, alors le gouvernement fédéral devrait les aider à le faire de façon équitable.

**Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada :** Dans le domaine de l'éducation, tout comme dans d'autres domaines qui relèvent du MAINC, nous avons ce que l'on pourrait appeler des programmes comparables à des programmes provinciaux dans la mesure où les Indiens qui vivent hors réserve relèvent des provinces.

Quite often within INAC, there is an objective of compatibility. Certainly in child and family services, they had an objective of funding services that were compatible with those delivered in the provinces. We noticed in that audit that that was the objective, but they did not fund it that way. As the Auditor General was saying, they funded it through other ways. However, there was a disconnect between the objective of funding something to a compatible level of service compared to how they actually funded it.

In education, you can quite easily impute an objective of compatibility there, in that when we talked in 2000 and again in 2004 about the education gap or the time it would take to close that gap, of course, INAC said that they agreed with that and would do something about it. As the honourable senator is pointing out, you can have that objective of trying to attain some degree of compatibility without funding it accordingly, so you are hardly likely to get there.

**Senator Eaton:** We are really up against a rock and a hard place.

**Senator Hubley:** I was just looking at how you have predicted the number of years it would take to close the gap. From 2000, I think it was to be 23 years to close the gap; by 2004, it had actually risen to 28 years. We are not exactly encouraged that we are moving in the correct direction with education.

Have you seen any significant changes recently that might suggest that when you do your follow-up audit in 2011, you will see improvement in that gap?

**Ms. Fraser:** We are not aware of any significant improvements to date. We have not done any audit work to allow us to assess it one way or another. The internal audit has come up with many of the same issues. It certainly has not noted that anything has changed significantly.

**Senator Hubley:** You briefly discussed school boards. Mr. Mendleson, who appeared as a witness, was quite direct in saying that the system is wrong; the system is not producing results at all. He suggested moving to the creation of school boards and giving appropriate funding and responsibilities to that board. We must give those boards the actual powers to make decisions.

I am sure that has never been costed out. Should we look at other models and be prepared to put the funding and responsibility behind those decisions?

**Ms. Fraser:** As I mentioned earlier, we talked about the importance of institutions to support the capacity building of First Nations in our follow-up work and other audits. Mr. Campbell pointed out that in our audit of 2000, we mentioned that the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development recommended in 1996 that INAC establish an Aboriginal education institute as its

Bien souvent les programmes du MAINC ont comme objectif la compatibilité. Cela est vrai pour les services à l'enfance et à la famille qui ont pour objectif de financer des services compatibles avec ce qu'offrent les provinces. Nous avons constaté au cours de la vérification que c'était bien là leur objectif, mais le gouvernement ne l'a pas financé de cette façon. Comme le disait la vérificatrice générale, ce programme a été financé selon d'autres méthodes. Il y avait toutefois un manque de concordance entre l'objectif consistant à financer un programme à un niveau de service compatible et la façon dont le programme a été financé en réalité.

Dans le domaine de l'éducation, il est très facile de découvrir un objectif de compatibilité, dans la mesure où, lorsque nous avons parlé en 2000 et de nouveau en 2004 de l'écart en matière d'éducation ou du temps qu'il faudrait pour le combler, bien sûr, le MAINC a déclaré qu'il reconnaissait l'existence de l'écart et qu'il le corrigerait. Comme l'honorable sénateur l'a fait remarquer, il est possible de se donner comme objectif d'atteindre un certain niveau de compatibilité, mais sans financer cet objectif en conséquence, de sorte qu'il n'est guère possible de l'atteindre.

**Le sénateur Eaton :** Nous nous trouvons donc devant un dilemme insoluble.

**Le sénateur Hubley :** J'ai examiné la façon dont vous avez calculé le nombre d'années qu'il faudrait pour combler cet écart. En 2000, vous disiez qu'il faudrait 23 ans pour combler l'écart; en 2004, ce chiffre était en fait passé à 28 ans. Nous sommes loin de pouvoir dire que nous nous sommes engagés dans la bonne direction dans le domaine de l'éducation.

Avez-vous constaté récemment des changements importants qui pourraient indiquer que, lorsque vous effectuerez votre vérification de suivi en 2011, cet écart sera en partie comblé?

**Mme Fraser :** Jusqu'ici, nous n'avons pas constaté d'améliorations notables. Nous n'avons pas encore effectué un travail de vérification qui nous permettrait de conclure dans un sens ou dans l'autre. La vérification interne a fait ressortir un bon nombre de difficultés anciennes. Il est certain qu'elle n'a pas permis de conclure que la situation avait évolué de façon notable.

**Le sénateur Hubley :** Vous avez brièvement mentionné les conseils scolaires. M. Mendleson, qui a comparu comme témoin, a très clairement déclaré que le système était mauvais; le système ne permet pas d'obtenir des résultats. Il a proposé de mettre sur pied des conseils scolaires et de leur accorder un financement et des responsabilités appropriées. Nous devons confier à ces conseils le pouvoir de prendre des décisions.

Je suis sûre que ces coûts n'ont jamais été calculés. Devrions-nous envisager d'autres modèles et être disposés à appuyer ces décisions par un financement et des responsabilités appropriées?

**Mme Fraser :** Comme je l'ai mentionné plus tôt, dans nos activités de suivi et dans les autres vérifications, nous avons parlé de l'importance de créer des institutions susceptibles d'appuyer le renforcement des capacités des Premières nations. M. Campbell a fait remarquer qu'au cours de notre vérification de 2000, nous avons mentionné que le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la



highest priority. That was 15 years ago.

At one point, discussions took place with First Nations about establishing some type of an institute or board of education to help First Nations develop that capacity. However, it did not advanced very far.

**Senator Hubley:** There are school boards that perhaps influence curricula and things of that nature. We heard that First Nations must have power to make the decisions on schools, curriculum and hiring — taking on the role as a school board. Unless the department is prepared to divest the educational responsibility and allow First Nations to be masters of their educational system, which I believe they want, progress may not be possible.

**Ms. Fraser:** I agree. I also suggest that the committee compare the funding. What is the funding provided per child on-reserve compared to what the federal government pays to a provincial government for education?

We saw a significant difference in child and family services in Alberta; when a new agreement was reached, funding went up 75 per cent. It is not a question of a few dollars here and there. How do you pay teachers? How do you ensure schools and all ancillary services are kept up to date?

We have not done much analysis on the funding question, but I think that is an important area to review.

**Senator Kochhar:** Are these deficiencies and non-compliance uniform throughout the country? Is there more non-compliance in one part of the country compared to other parts?

**Ms. Fraser:** We do not break down our audits much by specific regional differences. We look more at overall management of the program. Therefore, I expect these deficiencies are across the country. Some variation may occur because of different arrangements with provincial governments. The issues on tracking progress, collecting performance information and ensuring equitable access to funding affect the entire country.

**Senator Kochhar:** When you find non-compliance and deficiencies, can the government put conditions on further funding such that unless rules are followed and compliance met, funding will be reduced or changed in some way?

**Ms. Fraser:** The federal government has strong power vis-à-vis First Nations. They can delay or cut funding, et cetera, if they want. However, our recommendations are addressed to the government and to the department in areas where they should improve their management.

Chambre des communes avait recommandé en 1996 que le MAINC fasse de la création d'un institut d'éducation autochtone sa plus grande priorité. C'était il y a 15 ans.

À un moment donné, le ministère a eu des discussions avec les Premières nations en vue de mettre sur pied un institut ou un conseil d'éducation chargé d'aider les Premières nations à acquérir cette capacité. Ce projet n'a toutefois guère avancé.

**Le sénateur Hubley :** Il y a des conseils scolaires qui influencent peut-être les programmes et les choses de ce genre. On nous a dit que les Premières nations doivent avoir le pouvoir de prendre des décisions au sujet des écoles, des programmes et de l'embauche — exercer les fonctions d'un conseil scolaire. Si le ministère n'est pas disposé à se départir de ses responsabilités en matière d'éducation et à donner aux Premières nations le plein contrôle de leur système éducatif, qui est, je crois, ce qu'elles veulent, il ne sera peut-être pas possible de faire des projets dans ce domaine.

**Mme Fraser :** Je suis d'accord avec vous. Je suggère également que le comité compare le financement. Quel est le financement accordé pour un enfant qui vit dans une réserve comparé à ce que le gouvernement fédéral verse au gouvernement provincial pour l'éducation?

Nous avons constaté une différence importante dans les services à l'enfance et à la famille en Alberta; lorsqu'une nouvelle entente a été conclue, le financement a augmenté de 75 p. 100. Il ne s'agit pas d'ajouter quelques dollars ici et là. Combien sont payés les professeurs? Comment s'assurer que les écoles et tous les services accessoires sont à jour?

Nous n'avons pas vraiment analysé l'aspect financement, mais cela me paraît un domaine qu'il serait important d'examiner.

**Le sénateur Kochhar :** Est-ce qu'on retrouve ces lacunes et cette inobservation des recommandations dans toutes les régions du pays? La situation est-elle plus grave dans une région que dans une autre pour ce qui est de l'inobservation?

**Mme Fraser :** Il est rare que nous fassions des vérifications en notant les différences régionales. Nous examinons habituellement l'administration générale d'un programme. C'est la raison pour laquelle je m'attends à retrouver ces lacunes dans les différentes régions. Il peut y avoir certaines variations à cause des différences entre les ententes qui ont été conclues avec les gouvernements provinciaux. Les questions que soulèvent le suivi des progrès, la collecte des renseignements sur le rendement et la garantie d'un accès équitable au financement touchent l'ensemble du pays.

**Le sénateur Kochhar :** Lorsque vous constatez des lacunes et l'inobservation des recommandations, le gouvernement peut-il exiger des bénéficiaires du financement qu'ils respectent les règles et les observent, car, sinon, le financement qui leur est destiné sera réduit ou modifié?

**Mme Fraser :** Le gouvernement fédéral dispose de vastes pouvoirs sur les Premières nations. Il peut retarder ou supprimer le financement, si c'est ce qu'il veut faire. Nos recommandations s'adressent toutefois au gouvernement et au ministère et portent sur les domaines dans lesquels ils doivent améliorer leur gestion.

**Senator Poirier:** In your opening remarks, you recommended an action plan was to be implemented to close the gap. You continue to say that you followed up on the recommendations and observations in 2004. You found the situation had not improved since 2000 and that by 2004 the gap had expanded rather than narrowed. Then you went on to say that you found that the department had made limited progress in the way it was supported.

However, if I go back to the second recommendation, it says that the importance of capacity building has been raised in your past audit. In 2006, you noted that the federal government's success in implementing many of your recommendations has depended in large part on the capacity of First Nations to implement programs in their own communities.

Was a recommendation made to INAC to look at the capacity of First Nations to determine if they have the ability to implement their programs? In your audit, did you look at which First Nations did not have such capability? If so, were they compared to First Nations that did have that capability to determine if that is where there is a weakness?

It is good to say that INAC wants to do something, but in reality you must have the partnership connecting both parties.

**Ms. Fraser:** We recognize that INAC cannot take these measures alone. It clearly must be done in collaboration and consultation with First Nations.

We do not do assessments of First Nations ourselves. We have not rated — if you will — capacity. We certainly expect the department to have that information. The department has the information to a certain degree because funding formulas and agreements will be more or less flexible depending on the department's assessment of how well the First Nation is able to manage its own affairs.

If INAC has assessed that the First Nation is more capable, the First Nation will have fewer conditions and possibly receive more block funding than would another First Nation with more limited capacity for which funding would be more targeted and specific.

I know we made that commentary. I do not know that we actually made a recommendation such as that. We often comment that INAC must take into account the capacity of First Nations in delivering their programs. We have certainly made several recommendations urging them to help First Nations to increase their capacity through such things as training and taking leadership in various initiatives, and developing the institutions, as I mentioned earlier.

**Senator Poirier:** You have not gone into the First Nation community to see if they have the capability or capacity to offer a program. Have you not looked into that at all?

**Le sénateur Poirier :** Dans vos remarques préliminaires, vous avez recommandé un plan d'action qui devait être mis en œuvre pour combler cet écart. Vous avez dit ensuite que vous avez fait un suivi sur les recommandations et les observations en 2004. Vous avez constaté que la situation ne s'était pas améliorée depuis 2000 et qu'en 2004, l'écart s'était aggravé plutôt que comblé. Vous avez ensuite mentionné que vous avez constaté que le ministère avait fait des progrès limités dans ce domaine.

Cependant, si je reviens à la deuxième recommandation, vous dites que vous avez soulevé dans la vérification précédente l'importance du renforcement des capacités. En 2006, vous avez constaté que le succès qu'avait eu le gouvernement fédéral dans la mise en œuvre d'un bon nombre des recommandations dépendait en grande partie de la capacité des Premières nations à mettre en œuvre des programmes dans leurs propres collectivités.

Avez-vous recommandé au MAINC d'étudier les capacités des Premières nations pour savoir si elles avaient les moyens de mettre en œuvre leurs programmes? Au cours de votre vérification, avez-vous essayé de savoir quelles étaient les Premières nations qui ne possédaient pas ces capacités? Si c'est le cas, avez-vous comparé ces Premières nations à celles qui possédaient ces capacités pour voir s'il existait une faiblesse?

C'est une chose de dire que le MAINC veut faire certaines choses, mais en réalité, il faut construire un partenariat entre les deux parties.

**Mme Fraser :** Nous savons que le MAINC ne peut prendre toutes ces mesures seul. Il doit bien évidemment agir en collaboration et en consultation avec les Premières nations.

Nous n'avons pas à évaluer nous-mêmes les Premières nations. Nous n'avons pas évalué — si je peux m'exprimer ainsi — leurs capacités. Nous pensons que le ministère devrait posséder cette information. Le ministère possède une partie de cette information parce que les formules de financement et les ententes sont plus ou moins flexibles en fonction de l'évaluation qu'a faite le ministère de la capacité des Premières nations à gérer leurs propres affaires.

Si le MAINC estime qu'une Première nation donnée possède davantage de capacités, celle-ci aura moins de conditions à respecter et pourrait recevoir un financement de base plus important que celui que recevrait une Première nation ayant des capacités plus limitées et pour laquelle le financement serait plus ciblé et plus spécifique.

Je sais que nous avons fait ce commentaire. Je ne sais pas si nous avons effectivement formulé une recommandation de ce genre. Nous mentionnons souvent que le MAINC doit tenir compte de la capacité des Premières nations à offrir des programmes. Nous avons présenté plusieurs recommandations qui invitaient le ministère à aider les Premières nations à renforcer leurs capacités grâce à des initiatives comme la formation, le transfert de responsabilités, et la mise sur pied d'institutions, comme je l'ai mentionné tout à l'heure.

**Le sénateur Poirier :** Vous ne vous êtes pas adressés aux Premières nations pour voir si elles avaient la capacité d'offrir des programmes. Est-ce là un aspect que vous n'avez pas du tout examiné?

**Ms. Fraser:** In every audit we do, we engage with First Nations communities, but we do not have, nor do we seek, a mandate to audit First Nations. To go in and do an assessment of them would be something that we actually would not do. We do not do that work. We would expect the department to have that information to use in their program delivery. However, we do have a good relationship with First Nations, who collaborate with us in all of our audits.

**Senator Poirier:** The last report for the gap you had was in 2004. You said that you had not looked at that since 2004 to see if that had actually expanded or if it was narrowed. I know you anticipate that there is not much change. Do you know if INAC has looked into it and if they follow this yearly? Do you have any idea if it is a recommendation that they keep up to date on?

**Ms. Fraser:** I do not know. Perhaps Mr. Campbell can respond.

**Mr. Campbell:** No, I have no information that INAC tracked that on an ongoing basis. As the Auditor General said, two internal audits were conducted by the department in 2009, and they looked at a number of issues that we had looked at in terms of funding, the allocation methodologies for the funding and the extent to which there are performance measures and indicators, but in neither of those audits do I recall that they had talked about the gap. It looks as though they picked up many of the issues we had picked up, but not that particular one.

**Senator Poirier:** You mentioned that you had recommended that they have an action plan put in place. Did you give them any suggestions on what that action plan should be and in what direction it should go?

**Ms. Fraser:** We made a number of recommendations to them on specific issues, such as performance measurement, monitoring where funding was going and the funding formula to ensure equitable access. There would have been a number of recommendations, and we would have expected them to prepare an action plan. They agreed with all the recommendations, so we would have expected them to then say how they would put that into place.

The way departments work now is a little different from what it was in 2004, in that departments are much more specific about action plans. We have begun, in many cases, to actually review them and indicate whether we think they address the recommendations from 2004. I do not know that we ever saw the action plan, but certainly that will be part of the follow-up that we will conduct this year.

**Senator Poirier:** As far as you are concerned, you do not think the action plan has been followed?

**Ms. Fraser:** I do not even know if an action plan was produced, actually.

**Mme Fraser :** Pour chacune de nos vérifications, nous communiquons avec les collectivités des Premières nations, mais nous n'avons pas, et nous ne souhaitons pas, posséder le mandat de vérifier les Premières nations. Il ne nous appartient pas de les évaluer. Nous ne faisons pas ce genre de travail. Nous nous attendons à ce que le ministère possède cette information pour qu'il puisse offrir ses programmes. Nous avons toutefois de bons rapports avec les Premières nations, et celles-ci collaborent avec nous pour toutes nos vérifications.

**Le sénateur Poirier :** Le dernier rapport qui mentionnait cet écart remonte à 2004. Vous avez indiqué que vous n'aviez pas examiné la situation depuis 2004 pour voir si cet écart s'était aggravé ou comblé. Je sais que vous ne prévoyez pas constater beaucoup de changements. Savez-vous si le MAINC a examiné la question et s'il la suit d'année en année? Savez-vous si c'est là une recommandation à propos de laquelle le ministère fait régulièrement un suivi?

**Mme Fraser :** Je ne le sais pas. Peut-être que M. Campbell peut vous répondre.

**M. Campbell :** Non, je ne dispose d'aucun renseignement indiquant que le MAINC suit régulièrement cet aspect. Comme l'a déclaré la vérificatrice générale, le ministère a procédé à deux vérifications internes en 2009 au cours desquelles un certain nombre de questions ont été examinées, notamment le financement, les méthodes de répartition du financement et la mesure dans laquelle il existait des normes et des indicateurs en matière de rendement, mais je ne me souviens pas que cette question de l'écart ait été abordée dans ces vérifications. On dirait que le ministère a examiné la plupart des questions que nous avons examinées, mais pas celle-ci.

**Le sénateur Poirier :** Vous avez mentionné que vous aviez recommandé l'adoption d'un plan d'action. Avez-vous donné au ministère des suggestions sur la forme que devait prendre ce plan d'action et quelle devrait en être l'orientation?

**Mme Fraser :** Nous avons formulé à son intention un certain nombre de recommandations touchant des questions précises, comme la mesure du rendement, le suivi des fonds et la formule de financement du point de vue de l'équité de l'accès à ces fonds. Nous avons formulé plusieurs recommandations et nous nous serions attendus à ce que le ministère prépare un plan d'action. Il a accepté toutes les recommandations et nous nous serions attendus à ce qu'il explique comment il allait procéder.

À l'heure actuelle, les ministères fonctionnent de façon légèrement différente qu'ils le faisaient en 2004, dans la mesure où les ministères préparent des plans d'action beaucoup plus précis. Bien souvent, nous avons commencé à examiner ces plans d'action et à faire savoir au ministère concerné si le plan d'action tenait compte des recommandations formulées en 2004. Je ne pense pas que nous n'ayons jamais vu le plan d'action, mais cela fera certainement partie du suivi que nous allons effectuer cette année.

**Le sénateur Poirier :** D'après ce que vous savez, vous ne pensez pas que le plan d'action a été mis en œuvre?

**Mme Fraser :** Je ne sais même pas s'il y a eu vraiment un plan d'action d'élaboré.



**Senator Dyck:** Thank you for your presentations. My first question has already been partially addressed; it had to do with the funding for students who live on-reserve compared to off-reserve, non-Aboriginal students. You were saying that some of your data indicated that there were gaps between on- and off-reserve students. Certainly at this committee we have heard other witnesses who have indicated that that gap can be quite significant, depending on the area of the country. Is there any way we can address that gap by any recommendation from your office?

**Ms. Fraser:** In our audits, we did not do that comparison, so the information we have is anecdotal and based on comparisons that we did in other programs, notably the child and family services. We have heard from many First Nations that there is a difference in the funding formula. That is something we can certainly consider looking at when we do our follow-up.

As Mr. Campbell mentioned earlier, most of the programs have a principle or policy of equal or equitable services to provincial services, yet if the funding is completely disproportionate, obviously the services cannot be the same. That may be one of the themes that we would want to look at when we do this follow-up audit.

I almost hesitate to raise this because we have not audited it and I have been trying to get the information, but we were told by fairly credible sources that the fees charged for students who live on-reserve to go to schools off-reserve would be the non-resident fees. That might be something. We have been trying to get some data but have not been able to get it. In addition to having funding that is not keeping in line with the increased costs of education, if the students are being charged a much higher rate than students off-reserve, that too limits the number of students who can access those services.

**Senator Dyck:** My second question is somewhat more general and broad and has to do with the legal authority and the obligations that INAC has with funding education for First Nation students. I was looking at the chart of your key events since the start of assistance to First Nations. I imagine that is mostly post-secondary students.

What legal documents guide the funding arrangements? How does INAC decide in a particular year how much they will fund for First Nations elementary and secondary education? For instance, I am sure that the majority of First Nations people are under the age of 25. It is a rapidly growing population, growing at about five times the rate of the non-First Nations population in Canada. It is a very young population. Large numbers of students are going through elementary and post-secondary education right now. How does INAC decide that they have to increase the

**Le sénateur Dyck :** Merci de vos interventions. Vous avez déjà répondu en partie à ma première question; elle portait sur le financement accordé aux étudiants qui vivent dans les réserves comparé à celui qui est accordé aux étudiants non autochtones vivant hors réserve. Vous avez dit que certaines données que vous possédez montrent qu'il existe des écarts entre les étudiants vivant sur les réserves et ceux qui vivent hors réserve. Notre comité a bien sûr entendu d'autres témoins qui nous ont signalé que cet écart pouvait être très important, dans certaines régions du pays. Serait-il possible d'essayer de combler cet écart si votre bureau formulait une recommandation à ce sujet?

**Mme Fraser :** Nous n'avons pas effectué cette comparaison dans nos vérifications, et l'information que nous possédons est donc ponctuelle et découle de comparaisons que nous avons faites avec d'autres programmes, notamment les services à l'enfance et à la famille. De nombreuses Premières nations nous ont mentionné qu'il existait une différence dans la formule de financement. C'est un aspect que nous pourrions certainement étudier lorsque nous ferons notre suivi.

Comme M. Campbell l'a mentionné plus tôt, la plupart des programmes doivent avoir pour objectif de fournir des services égaux ou similaires aux services provinciaux, mais bien évidemment, si le financement est tout à fait disproportionné, les services ne peuvent être identiques. C'est peut-être un des aspects que nous allons étudier lorsque nous procéderons à cette vérification de suivi.

J'ai presque hésité à soulever cet aspect parce que nous ne l'avons pas vérifié et j'ai essayé d'obtenir des renseignements à ce sujet, mais des sources assez fiables nous ont mentionné que les frais facturés aux étudiants qui vivent sur les réserves et qui fréquentent des écoles à l'extérieur des réserves, seraient les frais demandés aux non-résidents. C'est peut-être une indication. Nous avons essayé d'obtenir certaines données, mais nous n'avons pas encore pu les obtenir. En plus d'avoir un financement qui ne tient pas compte de l'augmentation des coûts de l'éducation, si les étudiants doivent payer des frais beaucoup plus élevés que ceux que paient les étudiants vivant hors réserve, cela ne peut que limiter le nombre des étudiants qui peuvent avoir accès à ces services.

**Le sénateur Dyck :** Ma deuxième question est de nature un peu plus générale et porte sur l'autorité légale et les obligations qu'a le MAINC en matière de financement de l'éducation des étudiants des Premières nations. Je regardais le tableau des principaux événements survenus depuis le début de l'aide apportée aux Premières nations. J'imagine que cela touche principalement les étudiants du niveau postsecondaire.

Quels sont les documents juridiques qui encadrent les ententes de financement? Comment le MAINC fixe-t-il, pour une année donnée, le montant du financement accordé à l'éducation primaire et secondaire des Premières nations? Par exemple, je suis sûre que la majorité des membres des Premières nations ont moins de 25 ans. C'est une population qui croît rapidement, à un rythme presque cinq fois supérieur à celui de la population canadienne non autochtone. C'est une population très jeune. Il y a, à l'heure actuelle, un grand nombre d'étudiants qui étudient au

funding to meet that? What sort of legal obligation or legal authority do they have to say that they will bump it up by 50 per cent this year?

**Ms. Fraser:** In the audits, as I mentioned earlier, we found that INAC has not clearly articulated or defined its role and responsibilities. A number of acts and a number of treaties make reference to education. However, what they specifically mean as an obligation for the department is not clear. Again, most of these programs are policy-based and do not have a statutory, legal base, which is an issue that we have raised in many of our audits as well.

As I understand it now — and this would obviously have to be verified with the department — the funding is really on a historical basis, so last year's amount plus 2 per cent. A funding cap is placed on departments. I am not sure how the latest freeze on appropriations may have affected these programs. They may also be frozen with that cap. That might be something to explore with the department.

You are right. We have noted in many audits that they have a funding cap of 1.5 per cent to 2 per cent. However, the population is growing at a much higher rate than that, and costs of education are increasing at more than 2 per cent per year. The number of students who can access education is, of necessity, decreasing every year.

**Senator Eaton:** Just to be clear, the money is given to the band in an envelope classified education or whatever, whereas in Canada, the provinces would allocate it to the number of students in the school or the number of families.

**Ms. Fraser:** That is right. In most cases, some needs assessment would take place. With a First Nation that has a very large population growth, you might want to move more funds to them for elementary education rather than continue with the historical formula and the historical amount plus 2 per cent every year.

**Senator Eaton:** Could you ever recommend in your audit that the historical formula be changed to look at the number of people?

**Ms. Fraser:** Yes. I think in education as well, but certainly in other areas, such child and family services, we have recommended that the funding formula be based on need, on numbers of people, rather than just a historical amount that is indexed each year.

**The Chair:** We are talking about funding. Based on the present structure, if there is no change to it, some of us believe that it does not matter how much money you pour into it necessarily, within

niveau primaire et postsecondaire. Comment le MAINC décide-t-il d'augmenter le financement accordé pour tenir compte de l'aspect démographique. Quelle sorte d'obligation ou de pouvoir légal possède le ministère qui lui permet, par exemple, d'augmenter le financement de 50 p. 100 pour cette année?

**Mme Fraser :** Comme je l'ai mentionné plus tôt, nous avons constaté, au cours de nos vérifications, que le MAINC n'avait pas clairement défini ou précisé son rôle et ses responsabilités. Il y a un certain nombre de lois et de traités qui font référence à l'éducation. Ces lois et traités ne précisent toutefois pas toujours très bien la nature de l'obligation assumée par le ministère. Encore une fois, la plupart de ces programmes doivent leur origine à une politique et non pas à une règle légale ou juridique, et c'est là un aspect que nous avons soulevé également dans la plupart de nos vérifications.

D'après ce que je sais à l'heure actuelle — et il faudrait bien entendu le vérifier avec le ministère —, le financement est en fait basé sur le montant de l'année précédente, de sorte qu'on part du montant de l'année dernière et on ajoute deux pour cent. On a imposé un plafond de financement à tous les ministères. Je ne sais pas très bien comment le dernier gel des crédits a pu toucher ces programmes. Il est possible qu'ils soient également gelés avec ce plafond. C'est peut-être un aspect qu'il faudrait explorer avec le ministère.

Vous avez raison. Nous avons souvent noté dans nos vérifications que le financement était plafonné à 1,5 ou 2 p. 100. Cependant, la population s'accroît à un rythme beaucoup plus élevé et le coût de l'éducation augmente de plus de 2 p. 100 par an. Le nombre des étudiants qui peuvent avoir accès à l'éducation doit donc nécessairement diminuer chaque année.

**Le sénateur Eaton :** Une précision, l'argent est donné à la bande dans une enveloppe marquée éducation ou autre chose, alors qu'au Canada, les provinces financent l'éducation en se basant sur le nombre d'étudiants qui fréquentent une école ou le nombre de familles.

**Mme Fraser :** C'est exact. Dans la plupart des cas, on procède à une évaluation des besoins. Dans le cas d'une Première nation dont la population s'accroît très rapidement, il pourrait être préférable d'augmenter les fonds accordés à l'éducation primaire plutôt que de continuer d'appliquer une formule qui consiste à attribuer chaque année le montant de l'année précédente plus deux pour cent.

**Le sénateur Eaton :** Pouvez-vous recommander dans votre vérification que cette formule soit modifiée pour qu'elle tienne compte du nombre de personnes concernées?

**Mme Fraser :** Oui. Je pense que pour l'éducation aussi, mais dans bien d'autres domaines, comme les services à l'enfance et à la famille, nous avons recommandé que la formule de financement soit fondée sur les besoins, sur le nombre de bénéficiaires, plutôt que sur le montant versé antérieurement qui est ensuite indexé chaque année.

**Le président :** Nous parlons de financement. Avec la structure actuelle, si elle n'est pas modifiée, il y a certains d'entre nous qui pensent que peu importe le montant des fonds consacrés à cet

reason; there still would not be any difference. If you do not have the structures there, it is similar to building a house on muskeg. It does not matter how well you build the house, it will sink. I hate to put you on the spot, but I always do.

We are respectful of your opinions because you are one of the few people in the country that looks at this analytically. If we do not have some type of legislative framework or infrastructure, then regardless of how much money would be dumped into this situation, there is no method of tracking it at the moment. If one of our First Nations gets into trouble in another area, nothing stops them from diverting the funds to that.

I think they need more money, but only if the vehicle is there to deliver it. Maybe I should ask you, Mr. Campbell, and get your boss off the spot. Would it make a significant difference from your observations and experiences in this area?

**Ms. Fraser:** Clearly, Mr. Chair, I agree with you that something has to be about some sort of institution to support education for First Nations. That being said, I think money can go a long way to helping people. We have a backlog of students who want to go to university and cannot because they do not have the funds to do it.

We would probably see an increase in teachers, if they were paid better salaries. There are a number of things. I am sure that would have short-term benefits, but I do agree that over the longer term, institutions need to be put in place to support these important programs and to build the capacity of First Nations to be able to deliver them.

That has been called on for close to 15 years now, and it has not been done.

**Senator Stewart Olsen:** I picked up one thing along the lines of Senator Dyck's questions that has to do with our study. I found it intriguing that you suggested that we look at the differences, the discrepancies between the funding, and that once a First Nation had signed an agreement in Alberta, they seemed to receive more. Are you saying that perhaps, province by province, there are funding formulas as well?

When we are looking at these things, it might behoove us to ask how individual provinces fund and then compare them to the INAC funding. I understand that. However, then would the provinces be auditing? Would you have any idea if they are auditing the performance of how they are doing, as well? I think it would help us greatly in our study if we could look at something on that.

**Ms. Fraser:** I am not sure about the provinces, but what we can certainly do, I think, is ask our colleagues, the provincial auditors general, what work they may have done recently on education in

aspect, cela ne fera aucune différence. Si les structures ne sont pas en place, c'est comme si l'on construisait une maison sur des sables mouvants. Même si la maison est bien construite, elle va s'enfoncer. Je n'aime pas beaucoup vous poser des questions délicates, mais je le fais régulièrement.

Nous respectons vos opinions parce que vous êtes une des rares personnes à examiner la situation de façon analytique. Si nous ne mettons pas en place une infrastructure ou un cadre législatif, alors quel que soit le montant des fonds qui seront consacrés à ce domaine, il n'y aura aucun moyen de savoir comment ils sont utilisés. Si une de nos Premières nations éprouve des difficultés dans un autre domaine, rien ne l'empêchera d'utiliser ces fonds pour cet autre domaine.

Je pense qu'elles ont besoin de plus d'argent, mais seulement s'il y a une structure pour leur fournir ces fonds. Je devrais peut-être vous poser la question, à vous, monsieur Campbell, plutôt que de placer votre chef dans une situation délicate. Cela ferait-il une différence importante d'après vos observations et votre expérience de ce domaine?

**Mme Fraser :** Bien sûr, monsieur le président, je suis d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il faudrait mettre sur pied une institution qui assumerait des responsabilités pour l'éducation des Premières nations. Cela dit, je pense que l'argent peut être très utile. Nous avons toute une liste d'étudiants qui veulent aller à l'université, mais qui ne peuvent pas le faire parce qu'ils n'ont pas d'argent.

Il y aurait probablement une augmentation du nombre des professeurs, si leur salaire était meilleur. On pourrait faire un certain nombre de choses. Je suis certaine que cela comporterait des avantages à court terme, mais je reconnais qu'à long terme, il faut mettre en place des institutions chargées d'appuyer ces importants programmes et de renforcer la capacité des Premières nations d'offrir ces programmes.

Cela fait aujourd'hui près de 15 ans que nous demandons ce genre de choses, et cela n'a pas été fait.

**Le sénateur Stewart Olsen :** J'ai remarqué une chose dans les questions qu'a posées le sénateur Dyck qui concerne notre étude. J'ai été intrigué lorsque vous avez proposé d'examiner les différences, les écarts entre le financement, et lorsque vous avez dit que, lorsqu'une Première nation signait une entente en Alberta, elle semblait recevoir davantage de fonds. Pensez-vous qu'il existe peut-être aussi dans chaque province des formules de financement?

Lorsque nous examinerons ces questions, serait-il bon que nous demandions à chaque province comment elle finançait ces programmes pour pouvoir ensuite le comparer au financement accordé par le MAINC. Je comprends cela. Je me demande toutefois si les provinces effectuent des vérifications dans ce domaine? Pensez-vous qu'elles vérifient également leur rendement? Cela nous aiderait beaucoup pour notre étude si nous pouvions disposer de renseignements sur ce point.

**Mme Fraser :** Je ne sais pas très bien ce que font les provinces, mais ce que je crois pouvoir faire est de demander à nos collègues, les vérificateurs généraux des provinces, ce qu'ils ont fait



their provinces, and particularly on performance. You would certainly expect that all of these provinces would have good information.

We did an audit just recently on the education program in Yukon, and I know a number of standard tests are given in Alberta and British Columbia, which Yukon uses, and comparisons of rates are done between provinces. I think a fair amount of information is available on student performance at various levels. From memory, I think it was grades 3, 6 and 9. I know, in Ontario, we see the ratings of the schools come out every year, so a fair amount of performance information is available.

**Senator Stewart Olsen:** I am wondering about the actual funding correlated to the performance.

**Ms. Fraser:** We can ask our provincial colleagues, if the committee would like, if they are aware of any information on that.

**Senator Stewart Olsen:** I think it might help us focus a little as we move forward. We are looking at the different types of agreements, but I think that might be helpful.

**The Chair:** If it is not out of the ethical bounds, would you be so kind as to supply that through your offices?

**Ms. Fraser:** Sure; I would be glad to.

**Senator Poirier:** On a follow-up to a comment you made a while ago to one of the questions, you said that when a Native student goes to a provincial school off-reserve, the fee that is transferred to the province in that partnership is higher. They pay more than non-resident who would be going to school. Is that in all the provinces that have a partnership right now, or is that just in one specific province? I know New Brunswick is a partnership, and I was not aware that that was the case.

**Ms. Fraser:** I do not know. I hesitated to raise it because it was simply information that was given to us that we were not able to validate; but it might be something, in the comparisons of different provinces, that would be an issue that might come up.

**Senator Poirier:** That would also be interesting to know. If it is not happening in all the provinces, you need to question why one province would do it. That partnership could be something to be looked at.

**Senator Patterson:** I believe one of the principal recommendations of the Auditor General's work in 2000 and later was about the lack of any formal document to define the department's roles or responsibilities in education. This means, according to your report, that as a result of this lack of clarity on roles and responsibilities, the department's accountability for results is weakened and its assurance

récemment dans le domaine de l'éducation et en particulier, sur le rendement. Je suis presque certaine que toutes ces provinces disposent de bons renseignements.

Nous avons effectué récemment une vérification du programme d'éducation au Yukon, et je sais qu'il existe un certain nombre de critères standard en Alberta et en Colombie-Britannique, que le Yukon utilise, et que les provinces font des comparaisons entre les chiffres des différentes provinces. Je crois qu'il existe pas mal de données concernant le rendement des étudiants à divers niveaux. De mémoire, je pense qu'il s'agissait des troisième, sixième et neuvième années. Je sais qu'en Ontario, on publie chaque année le classement des écoles de sorte que l'on dispose de pas mal de renseignements sur le rendement des différentes institutions.

**Le sénateur Stewart Olsen :** J'aimerais savoir s'il serait possible d'établir une corrélation entre le financement et le rendement.

**Mme Fraser :** Nous pourrions demander à nos collègues provinciaux, si le comité le souhaite, s'il existe des renseignements à ce sujet.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Je crois que ça nous aiderait à orienter notre étude. Nous sommes en train d'examiner différents types d'ententes, mais cela serait, je crois, utile.

**Le président :** Si cela n'est pas contraire à l'éthique, auriez-vous l'amabilité de nous fournir ces données?

**Mme Fraser :** Bien sûr, je serais heureuse de le faire.

**Le sénateur Poirier :** Je vais poursuivre sur un commentaire que vous avez fait, il y a un instant, en réponse à une des questions; vous avez dit que lorsqu'un étudiant autochtone fréquente une école provinciale en dehors de la réserve, les frais transférés à la province dans le cas de ces partenariats sont plus élevés. Ces étudiants paient davantage que le non-résident qui voudrait s'inscrire dans cette école. Cela vaut-il pour toutes les provinces qui ont conclu, à l'heure actuelle, une entente de partenariat ou s'agit-il simplement d'une province en particulier? Je sais que le Nouveau-Brunswick a établi un partenariat, mais je ne savais pas que cela se passait de cette façon.

**Mme Fraser :** Je ne le sais pas. J'ai hésité à en parler, parce que c'était simplement une information qui nous a été communiquée et que nous n'avons pas pu vérifier; il est toutefois possible que cela soit un aspect qui mériterait d'être examiné, si nous faisons des comparaisons entre les provinces.

**Le sénateur Poirier :** Il serait intéressant de le savoir. Si cela ne se fait pas dans toutes les provinces, il faudra se demander pourquoi il y a une province qui le fait. Il faudrait peut-être examiner ce partenariat.

**Le sénateur Patterson :** Je pense que les principales recommandations qu'avait formulées le vérificateur général en 2000 et par la suite portaient sur l'absence de tout document officiel définissant quels étaient les rôles et responsabilités du ministère dans le domaine de l'éducation. Cela veut dire, d'après votre rapport, qu'en raison d'un manque de clarté au sujet des

that education funding is being spent appropriately is, at best, unclear.

These are pretty strong, clear words from you, Ms. Fraser. Of course, that is your job, and we respect you for that.

We also know, and I guess it does not need to be said, that the Indian Act provides no help in this area. Its provisions on education are dated and deal with very specific aspects of truancy and attendance. Could you give us an idea — and I know you have such vast experience — of whether you find this to be typical? Do you find this often in your work or is this an exceptional situation, that you have a department spending this amount of money with what seems to be no clear mandate? I think it is now closer to \$2 billion since your report; I think it is \$1.7 billion. Is that a rare thing in your work?

**Ms. Fraser:** It is probably atypical for most programs across the federal government, but it is very typical for programs in INAC. I do not know that all of the programs have a legislative base. Most of it is from policy. The Indian Act is very old, and things have evolved significantly over all those years, so there is no clarity around the role. We asked whether the department is simply a funding agency. Is it to monitor progress? At one point, it was even running the schools and setting the curriculum. It does not do that anymore.

It is important that government establish its role and responsibility so there is clarity to First Nations as to their roles and responsibilities vis-à-vis the department. Internally, does the department have the capacity and skill set to deliver whatever role they determine they should play? This issue has come up in almost every audit we do at INAC. There is no clarity around their programs.

**Senator Patterson:** Could you give us an idea of what sort of formal articulation of the department's roles and responsibilities would be helpful or would be required? What should we be looking for or working toward?

**Ms. Fraser:** In a perfect world, there would be a legislative base underlying these programs in education, health and family services, et cetera. That would give clarity to the role of the government.

**Senator Patterson:** In the last Speech from the Throne, some reference was made to the need to develop legislation. I am sure that our committee will examine that option.

Going back to your response that the education program is defined by policy, were you able to obtain information about that policy? Is there a policy? People say that the program is based on policy. Were you able to see the policy?

rôles et des responsabilités, il est difficile d'obliger le ministère à rendre compte de ses résultats, et son affirmation selon laquelle les fonds destinés à l'éducation sont dépensés correctement est, à tout le moins, suspecte.

Vous avez exprimé les choses en termes assez vifs et assez clairs, madame Fraser. Bien sûr, c'est votre travail, et nous le respectons.

Nous savons également, et peut-être qu'il n'est même pas nécessaire de le dire, que la Loi sur les Indiens n'est d'aucun secours dans ce domaine. Les dispositions qui traitent de l'éducation sont anciennes et traitent d'aspects très précis comme les présences et les absences. Pourriez-vous nous dire — et je sais que vous avez beaucoup d'expérience — si cela est assez habituel? Constatez-vous souvent ce genre de choses dans votre travail ou est-ce une situation exceptionnelle qu'un ministère dépense autant d'argent sans avoir un objectif clair? Je crois que ce montant est maintenant proche de 2 milliards de dollars depuis votre rapport; je pense qu'il est de 1,7 milliard. Est-ce une chose rare d'après vous?

**Mme Fraser :** Cela n'est probablement pas représentatif de la plupart des programmes du gouvernement fédéral, mais cela se retrouve très souvent dans les programmes du MAINC. Je ne connais aucun programme qui repose sur une base législative. La plupart des programmes tirent leur origine d'une politique. La Loi sur les Indiens est très ancienne et les choses ont évolué considérablement pendant toutes ces années, de sorte que le rôle du ministère est imprécis. Nous avons demandé si le ministère était une simple agence de financement. Doit-il surveiller les progrès? À une certaine époque, il administrait lui-même les écoles et fixait les programmes scolaires. Il ne le fait plus.

Il est important que le gouvernement définisse son rôle et ses responsabilités pour que les Premières nations connaissent également leurs rôles et leurs responsabilités par rapport au ministère. Sur le plan interne, le ministère possède-t-il la capacité et les aptitudes pour remplir le rôle qu'il pense devoir jouer? Cette question s'est posée pratiquement dans toutes les vérifications que nous avons effectuées au MAINC. Il y a beaucoup de vague dans ces programmes.

**Le sénateur Patterson :** Pouvez-vous nous donner une idée du genre de définition officielle du rôle et des responsabilités du ministère qui serait utile ou nécessaire? Que devrions-nous rechercher ou essayer de définir?

**Mme Fraser :** Idéalement, tous les programmes dans le domaine de l'éducation, de la santé et des services à la famille, et cetera devraient reposer sur une base législative. De cette façon, le rôle du gouvernement serait clair.

**Le sénateur Patterson :** Dans le dernier discours du Trône, il a été fait référence à la nécessité d'adopter des mesures législatives. Je suis certain que notre comité va examiner cette possibilité.

Pour en revenir à votre affirmation selon laquelle le programme d'éducation reflète une politique, avez-vous pu obtenir des renseignements au sujet de cette politique? Cette politique existe-t-elle? Les gens disent que le programme repose sur une politique. Avez-vous pu prendre connaissance de cette politique?

**Ms. Fraser:** I am trying to find the specific reference. We could not find a formal articulation or formal policy. We saw referrals to various agreements that had been made and delegations of authority to First Nations' devolving programs. Broad objectives are stated in the department's Reports on Plans and Priorities and Departmental Performance Reports. However, the objectives are so broad that it is difficult to understand what they are trying to achieve. Of course, if you do not have that, then you cannot measure. How do you know if you are succeeding if you have only a very broad objective stated? I do not know if that has changed since 2004. It might be more specific today.

Whether they have provided more clarity might be a question to ask the department. I noted in the 2009 internal audit report that they recommended that they needed to articulate their role and responsibilities.

**Senator Patterson:** We have heard from departmental representatives and learned that they have a significant responsibility across quite a number of First Nations schools from one end of the country to the other. We were struck by the fact that the head of the education program told us that about 60 people reported to her. Would you have any observations on that? I know it was difficult for you to do your work without anything solid to work from, but do you have any comments about the apparent capacity of the department? In your report, you talk about performance measurement and the gathering of data. Do you have any general comments about the department's capacity?

**Ms. Fraser:** We have noted, not specifically in this area but in other areas, a general impression that the department is stretched in many areas. Essentially, they are running what would be all the provincial responsibilities for 600-plus First Nations across the country. It is a real challenge to them. Not only are they running these programs and doing the funding, but they are also doing the negotiations for treaties and dealing with a host of issues that arise. I am sure there are crises probably every week if not every day.

The department has many challenges and is very strained in meeting those challenges. In part, it goes back to funding because they do not have the resources necessarily. Then again, before we determine what the resources should be, they have to determine what they want to do. They have to begin by defining their role and responsibilities and then determine whether they have the personnel with the capabilities to meet those objectives.

**Senator Patterson:** Thank you, very much.

**The Chair:** I thank the witnesses for always being so forthcoming and candid. We will be most interested in your revisit to this file. It helps us tremendously. Hopefully, we will come up with a recommendation for a legislative base, as you have written in your 2006 report.

**Mme Fraser :** J'essaie de trouver la référence exacte. Il nous a été impossible de trouver une politique ou une description officielle. Nous avons constaté qu'il était fait référence à diverses ententes et qu'il y avait eu des délégations de pouvoir pour les programmes administrés par les Premières nations. Le Rapport sur les plans et les priorités et le Rapport de rendement du ministère font état des grands objectifs du ministère. Cependant, ces objectifs sont si larges qu'il est difficile de savoir exactement quels sont les résultats recherchés. Bien entendu, si l'on ne connaît pas ces éléments, il est impossible de les mesurer. Comment savoir si vous vous rapprochez de votre objectif si vous disposez uniquement d'un très large objectif. Je ne sais pas si cela a changé depuis 2004. Il est possible que ces aspects aient été précisés depuis.

Il serait peut-être bon de demander au ministère s'il a précisé ces objectifs. J'ai remarqué que le rapport de vérification interne de 2009 recommandait que le ministère précise son rôle et ses responsabilités.

**Le sénateur Patterson :** Nous avons entendu des représentants du ministère et avons appris qu'il exerçait une responsabilité importante dans un grand nombre d'écoles des Premières nations réparties d'un bout à l'autre du pays. Nous avons été frappés par le fait que la directrice du programme d'éducation nous a déclaré qu'elle avait environ 60 personnes sous ses ordres. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet? Je sais que votre travail n'a pas été facilité par le fait que vous n'aviez rien de solide sur quoi vous appuyer, mais avez-vous des commentaires à faire au sujet de la capacité apparente du ministère? Dans votre rapport, vous parlez de la mesure du rendement et de la collecte de données. Avez-vous des commentaires généraux au sujet de la capacité du ministère?

**Mme Fraser :** Nous avons remarqué, pas précisément dans ce domaine, mais dans d'autres, que le ministère s'occupait d'énormément de choses. On pourrait dire qu'il s'occupe de toutes les responsabilités qu'exercent les provinces pour plus de 600 Premières nations réparties sur l'ensemble du territoire. C'est vraiment un gros défi. Le ministère s'occupe non seulement d'administrer ces programmes et de les financer, mais il s'occupe également de négocier des traités et de régler tous les problèmes qui surviennent. Je suis certaine qu'il y a des urgences toutes les semaines, si ce n'est pas tous les jours.

Le ministère fait face à de nombreux défis et il a beaucoup de mal à y faire face. C'est en partie une question de financement parce qu'il n'a pas toujours les ressources nécessaires. Encore une fois, avant de savoir quel devrait être le montant des ressources accordé au ministère, il faudrait que celui-ci sache ce qu'il veut faire. Il doit commencer par définir son rôle et ses responsabilités et décider ensuite s'il a le personnel compétent pour atteindre ces objectifs.

**Le sénateur Patterson :** Je vous remercie beaucoup.

**Le président :** Je remercie les témoins d'être toujours aussi ouverts et transparents. Nous nous intéressons énormément à votre révision du dossier. Cela va nous aider considérablement. J'espère que nous allons préparer une recommandation proposant une base législative, comme vous l'avez écrit dans votre rapport de 2006.



Senators, tomorrow in the chamber, we will seek government response to the elections report, which was tabled today, as agreed to by the committee. If there is no other business, the meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons demander demain en Chambre la réponse du gouvernement au rapport sur les élections, qui a été déposé aujourd'hui, tel que convenu par le comité. Il n'y a pas d'autres points à l'ordre du jour et la séance est levée.

(La séance est levée.)



Senate



Sénat

CANADA

# **FIRST NATIONS ELECTIONS: THE CHOICE IS INHERENTLY THEIRS**

**Report of the  
Standing Senate Committee  
on Aboriginal Peoples**

The Honourable Gerry St. Germain, P.C.

*Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck

*Deputy Chair*

May 2010



*Ce document est disponible en français.*



Available on the Parliamentary Internet:

[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Committee Business — Senate — 40<sup>th</sup> Parliament, 3<sup>rd</sup> Session)

This report and the Committee proceedings are available online at

[www.senate-senat.ca](http://www.senate-senat.ca)

Hard copies of this document are also available by  
contacting the Senate Committees Directorate at  
613-990-0088 or at [ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca](mailto:ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca)

## Table of Contents

MEMBERSHIP .....	ii
ORDER OF REFERENCE .....	iii
CHAIR'S FOREWORD .....	iv
SETTING THE CONTEXT .....	1
INTRODUCTION .....	1
THE COMMITTEE'S DECISION AND PROCESS .....	2
ORIGINS OF <i>INDIAN ACT</i> ELECTIONS .....	3
BACKGROUND TO <i>INDIAN ACT</i> AND CUSTOM ELECTIONS .....	5
<i>Indian Act</i> Elections .....	7
Custom Elections .....	8
THE ROLE OF THE DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT ..	10
PRESSURE AND ATTEMPTS AT REFORM .....	12
THE INDIAN ACT ELECTORAL REGIME: WHAT THE COMMITTEE HEARD .....	15
ISSUES AND CHALLENGES .....	15
A. The <i>Indian Act</i> Electoral System .....	15
B. The Two-Year Electoral Cycle .....	19
C. Political Accountability .....	23
D. The Elections Appeals Process .....	26
E. Reversion to Custom or Community Elections .....	29
F. Testimony of Community Members .....	34
G. Other Key Issues .....	36
FINDINGS AND CONCLUSIONS .....	38
The Recognition of the Inherent Right of Self-Government .....	38
Legislative Approaches to Reform .....	40
THE COMMITTEE'S RECOMMENDATIONS .....	43
A. Facilitating the Transition to Community-Designed Codes .....	43
B. Establishing a First Nations Electoral Commission and Appeals Tribunal .....	48
C. Supporting Regional Initiatives .....	50
CONCLUSION .....	52
APPENDIX A – WITNESSES .....	53

## MEMBERSHIP

---

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES  
40<sup>th</sup> Parliament, 3<sup>rd</sup> Session  
(March 3, 2010 - )

The Honourable Gerry St. Germain, P.C.  
*Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck  
*Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Patrick Brazeau  
Larry Campbell  
Jacques Demers  
\* James S. Cowan (or Claudette Tardif)  
Elizabeth Hubley  
\*Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald Comeau)  
Sandra Lovelace-Nicholas  
Dennis Glen Patterson  
Rose-May Poirier  
Nancy Greene Raine  
Nick G. Sibbeston  
Carolyn Stewart Olsen  
\*Ex officio members

*Other Senators who have participated in this study:*  
The Honourable Senators Bert Brown, Sharon Carstairs, P.C., Jane Cordy, Joan Fraser, P.C.,  
Daniel Lang, Yonah Martin and Robert W. Peterson.

*Committee Clerk:*  
Marcy Zlotnick

*Analyst from the Parliamentary Information and  
Research Service of the Library of Parliament:*  
Tonina Simeone



## ORDER OF REFERENCE

---

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, March 16, 2010:

The Honourable Senator St. Germain, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Greene:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the Committee on the subject during the Second Session of the Fortieth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2011, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

After debate,

The Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator Day, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was negatived on division.

The question was put on the motion of the Honourable Senator St. Germain, P.C., seconded by the Honourable Senator Greene:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the Committee on the subject during the Second Session of the Fortieth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2011, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

The motion was adopted on division.

Gary O'Brien

*Clerk of the Senate*

## CHAIR'S FOREWORD

---

'Where there is no vision, the people perish'<sup>1</sup>

The very heart of the human condition and the survival of any people depend on having a righteous vision. The Canadian constitution speaks of peace, order and good government, but these things do not constitute vision. They are goals and objectives. A vision requires an understanding and acceptance of the proper steps necessary to actually bring about peace, order and good government. It's how we get there, from here.

Ever since the arrival of the colonizers and the imposition of their governance systems throughout Canada, the Aboriginal peoples have resisted and struggled to reconstitute their traditional forms of political representation and governance practices, to maintain control of their own affairs, and to have governments be accountable to them. This involvement is ironic, because as is pointed out by Professor Bradford Morse, 'prior to the *Indian Act*, or where the *Indian Act* regime is not applied, First Nations were global leaders in democracy. Democracy does not mean elections with ballots; it means the voice of the people in the selection of their leaders and in the decision-making of governments.'

The first task in advocating Aboriginal government must be to develop and advance that meaningful vision. But having vision is not enough – a people must also be free to implement their vision. The Aboriginal people, themselves, must be able to translate their vision into policy proposals, organizations, and political movement.

The committee makes the point that each First Nation's citizenry must be involved directly in the determination of their self-government regime. This can be in the form of legislative amendments to the electoral provisions of the *Indian Act*, or in transitioning to community-designed election codes. And such a process does not preclude other policy and/or legislative options from being pursued, if so desired, by First Nations. Regardless of the pathway a First Nation chooses, Canada should respect whatever is in progress.

As long as First Nations governance is dominated by laws and policies of a by-gone era, and imposed by outside powers, it is difficult to see how meaningful governance practices and culturally appropriate institutions can be created. The challenge facing Canada is to recognize First Nations who want better governance, to make those in power accountable to the people, and to transform governance into an agency for positive change. To do otherwise, or to continue the status quo, simply means that the people will continue to perish.

---

<sup>1</sup> Proverbs: chapter 29, verse 18

## INTRODUCTION

The issue of how we select our leaders and how we choose those who will represent us is at the very heart of our people.<sup>2</sup>

For over a century, Canadian policies have eroded the traditional political systems of Aboriginal peoples, and imposed a governance system – band council and elections – disconnected from, and alien to, their cultures. Aboriginal peoples are now struggling to reconstitute their traditional forms of political representation and governance practices. A key aspect of this struggle for self-determination is the fundamental right to determine both their process of leadership selection and the basis upon which these leaders derive and exercise their authority.

There is growing evidence that it is through the exercise of self-government and the development of legitimate and culturally appropriate institutions that the challenges confronting Aboriginal communities might best be addressed. Prominent among this research has been the work of the Harvard Project on American Indian Economic Development, which suggests that effective governance practices and institutions, rooted in a community's culture, are a crucial prerequisite to addressing the social and economic circumstances in Aboriginal communities.<sup>3</sup>

Increasingly, First Nations are attempting to address the limitations of the *Indian Act* electoral system, imposed upon them in the late 1800s, through the negotiation of self-government agreements and the creation of community-designed election codes. At the forefront of many of these efforts is the struggle to deal with the historical roots of these contemporary governance challenges and to revitalize traditional forms of governance. While First Nations have called for fundamental reforms to the *Indian Act*, including reform to its electoral provisions, such

---

<sup>2</sup> Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, Shawn Atleo, Regional Chief, British Columbia, Assembly of First Nations, 12 May 2009. Following his appearance before the Committee, Shawn Atleo was elected National Chief of the Assembly of First Nations.

<sup>3</sup> The findings and related publications of the Harvard Project on American Indian Economic Development can be consulted on line at: <http://www.hks.harvard.edu/hpaied/>.



processes are often protracted. The question of how to address the common concerns around the *Indian Act* electoral regime, in a respectful and judicious way, is a matter this Committee has sought to address in its examination of this issue.

## THE COMMITTEE'S DECISION AND PROCESS

The selection of Council for many First Nations is governed by the provisions of the *Indian Act*. First Nations and the federal government have acknowledged that there are many problems with respect to *Indian Act* elections and that it has produced election systems often fraught with administrative difficulties and inconsistencies, resulting in frequent appeals.<sup>4</sup> For a variety of reasons, previous attempts by the federal government to introduce legislative amendments to the *Indian Act*, particularly as they relate to its governance provisions, have been largely unsuccessful.

There are differing views regarding how the electoral provisions of the *Indian Act* should be amended, if at all. First Nations contend that “leadership selection goes to the root of self-government” and that legislative amendments to the *Indian Act* would require extensive consultations with, and agreement by, First Nations.<sup>5</sup> There are some who advocate for an incremental approach, while many others prefer broader change, such as legislation that allows First Nations to opt into a new electoral regime designed by them, which would ultimately replace the *Indian Act* in whole or in part. What appears certain, however, is that the status quo is not acceptable to First Nations leadership and community membership.

This Committee has undertaken to examine the issue of *Indian Act* elections with a view to considering how First Nations leadership selection (elections) can be strengthened. The Committee's decision to study this issue is, in part, based on concerns raised by First Nations that the requirement under the *Indian Act* to have elections every two years makes it difficult for First Nations leaders to set longer term strategic direction, as well as to plan for and implement

---

<sup>4</sup> Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, 16 June 2009. [Hereafter referred to as *Proceedings*].

<sup>5</sup> Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Canada LTS Joint Initiative for Policy Development, “Elections and Leadership Selection, Policy Options,” March 2000, p. 84.

sustainable processes before they must face another election. As we noted in our previous 2007 report on Aboriginal Economic Development, effective governance practices, institutions and procedures are a key factor in determining economic success.<sup>6</sup>

The Committee began its public hearings in Ottawa in May 2009. It also travelled to Manitoba and British Columbia in May and October, respectively. First Nations that currently hold elections under the *Indian Act* or that have recently converted to custom elections comprised the majority of witnesses. The Committee also set aside a prescribed amount of time for open sessions where community members could tell us about their concerns and provide ideas on how to improve First Nations elections. The Committee convened a total of 17 hearings, and now reports on its findings.

## ORIGINS OF INDIAN ACT ELECTIONS

In order to understand why First Nations tend to resist widespread amendments to the *Indian Act*'s electoral provisions, it is important to understand the origins of those provisions. Prior to European settlement, Aboriginal peoples and communities in Canada had their own distinctive political institutions and methods of political representation. Soon after Confederation, however, the *Indian Act* imposed upon these communities the British colonial political ideal of elected local government.<sup>7</sup> The goal of Canadian Indian policy at that time was to "civilize and assimilate" Aboriginal peoples into the dominant society, and the elective system was a key feature of this program.<sup>8</sup> Traditional political systems were generally regarded as a hindrance to acculturating Aboriginal people in the political mores of the dominant society. Consequently, the

---

<sup>6</sup> Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, *Sharing Canada's Prosperity – A Hand Up, Not a Handout*, March 2007. This report can be consulted on line at: <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-e/abor-e/rep-e/rep06-e.pdf>.

<sup>7</sup> Wendy Moss and Elaine Gardner O'Toole, *Aboriginal People: History of Discriminatory Laws*, Library of Parliament, 1991.

<sup>8</sup> For a comprehensive treatment of the historical development of the *Indian Act* electoral system, see W. Daugherty and D. Madill, *Indian Government Under Indian Act Legislation 1868-1951*, Indian and Northern Affairs Canada, 1980.

election provisions of the Act were “developed without any reference to previous tribal systems of government, and they were implemented with little sensitivity to traditional values.”<sup>9</sup>

Writing in the late 1800s, William Sprague, the Deputy Superintendent of Indian Affairs, noted that the purpose of replacing traditional political institutions with elected band councils was to prepare “Indians” for municipal type institutions. He wrote:

The Acts framed in the years 1868 and 1869 relating to Indian Affairs, were designed to lead the Indian people by degrees to mingle with the white race in the ordinary avocations of life. It was intended to afford facilities for electing, for a limited period, members of bands to manage, as a Council, local matters; that intelligent and educated men, recognized as chiefs, should carry out the wishes of the male members of mature years in each band, who should be fairly represented in the conduct of their internal affairs.

Thus establishing a responsible for an irresponsible system, this provision, by law, was designed to pave the way to the establishment of simple municipal institutions.<sup>10</sup>

Accordingly, the elected band council system was intended to repress tribal systems and to direct the civilization of Aboriginal peoples by replacing, in the words of Deputy Superintendent Sprague, an “irresponsible” with a “responsible” system of government. The view at that time, writes historian John Tobias, was that the only impediment to civilization and assimilation was a lack of training in the Canadian political system.<sup>11</sup>

The elective system of government under the *Indian Act* provided only very limited powers of local government to bands. In contrast, the Act gave considerable powers to the colonial government to manage and direct the political affairs of bands. For example, the Superintendent-General, or an agent delegated by him, was empowered to call elections, to supervise them, to call band meetings, and to preside over and participate in them in every way except by voting or adjourning them. In subsequent amendments to the Act, the government continued to expand its control over band political affairs by removing elected traditional leaders and prohibiting their re-

---

<sup>9</sup> Leroy Little Bear, Menno Boldt, J. Anthony Long ed., *Pathways to self-determination: Canadian Indians and the Canadian State*. Toronto: University of Toronto Press, 1984, p. xii.

<sup>10</sup> Ibid., p. 184.

<sup>11</sup> John L. Tobias, *Canada's Indian Policies: Actions and Reactions*, The Western Canadian Journal of Anthropology (1976) Vol. VI, No. 2, p. 19.



election. In 1895, the Minister was further granted the power to depose chiefs and councillors where the elective system did not apply. “This amendment was included because the band leaders in the West were found to be resisting the innovations of the reserve system and the Government’s effort to discourage the practice of traditional Indian beliefs and values.”<sup>12</sup>

The *Indian Act*’s restrictive electoral system and imposition of federal control was widely resisted among Indian bands. Despite Indian opposition to the *Indian Act* system of elective government, attempts to suppress traditional forms of government continued. For example, in 1880, West Coast potlatches, an important means of affirming leadership and social order, were banned, and, in the 1920s, the Canadian government jailed the traditional leaders of the Haudenosaunee and installed an *Indian Act* council.

The 1996 *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* illustrated the difficulties experienced by Aboriginal peoples with respect to the imposition of the *Indian Act* elective system. The Report concluded that: “for the past 100 years the [Indian] Act has effectively displaced, obscured or forced underground the traditional political structures and associated checks and balances that Aboriginal people developed over the centuries to suit their societies and circumstances.”<sup>13</sup> Thus, the *Indian Act* electoral regime is rooted in a colonial mentality, and amendments to the Act, from the perspective of First Nations, do not erase colonial control over band elections. Instead, First Nations are attempting to develop their own tools to manage their leadership selection processes and are doing so through negotiated self-government agreements and the development of their own community-designed election codes.<sup>14</sup>

## **BACKGROUND TO INDIAN ACT AND CUSTOM ELECTIONS**

There are currently several methods by which First Nations select their leaders. First Nations with self-government agreements have their own leadership selection processes and are not subject to the electoral provisions of the *Indian Act*. According to the Department of Indian

---

<sup>12</sup> John L. Tobias, *Protection, Civilization, Assimilation: An Outline of Canada’s Indian Policy*, The Western Canadian Journal of Anthropology (1976), Vol. VI, No. 2, p. 13.

<sup>13</sup> *Canada: Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Vol. 2, Part 1, 1996, p. 346.

<sup>14</sup> In 1971, for example, 385 First Nations (or 71%), conducted their elections pursuant to the *Indian Act*. That number has been steadily declining, with only 41% of First Nations conducting elections pursuant to the electoral provisions of the Act.

Affairs and Northern Development (DIAND)<sup>15</sup>, the method of leadership selection breaks down as follows:<sup>16</sup>

- 252 Indian bands (or 41%) hold elections in accordance with the election provisions of the *Indian Act*.<sup>17</sup>
- 334 bands (or 54%) conduct “custom elections” under custom codes developed by the band.
- 29 First Nations (or 5%) select leaders pursuant to the provisions of their self-government agreements.
- Approximately 10–15 bands follow other leadership selection mechanisms, such as the hereditary or clan system.

The reason for this mix of leadership selection processes can be traced to subsection 74(1) of the *Indian Act*. Under this provision, the Minister has the statutory authority to declare - when advisable for the good governance of a band - that the Council of the band shall be selected according to the election procedures set out in the *Indian Act*.<sup>18</sup> Historically, Indian bands would continue to select their leadership by way of custom until it was determined that they were “sufficiently advanced or civilized” to select their leadership pursuant to the provisions outlined in the *Indian Act*.<sup>19</sup> Subsection 74(1) provides that:

Whenever he deems it advisable for the good governance of a band, the Minister may declare by order that after a day to be named therein the council of the band, consisting of a chief and councillors, shall be selected by elections to be held in accordance with this Act.

---

<sup>15</sup> The acronyms DIAND and INAC (Indian and Northern Affairs Canada) are used interchangeably in this report to describe the department.

<sup>16</sup> Department of Indian Affairs and Northern Development, Submission to the Committee tabled 13 May 2009.

<sup>17</sup> The *Indian Bands Council Elections Order* lists the bands that hold elections pursuant to the *Indian Act*.

<sup>18</sup> Prior to 1956, the power to make an order pursuant to subsection 74(1) was exercised by the Governor in Council.

<sup>19</sup> Joint Ministerial Advisory Committee, *Recommendations and Legislative Options to The Honourable Robert Nault, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development, Final Report*, 8 March 2002.

This provision of the *Indian Act* implies that the “default” leadership selection process has always been the custom method. This method remains in place until the Minister determines that the election provisions of the Act should apply. Thus, when a new band is established, for instance, its Council is selected according to custom, unless the Minister makes a declaration that *Indian Act* election procedures will govern the election processes of that band.

### ***Indian Act Elections***

Sections 74–80 of the *Indian Act* set out the framework for band council elections. The provisions of the Act are quite general, setting out only the basic rules governing the size of councils, voting rights of members, term of office, vacancies in office and setting aside of elections. The *Indian Band Election Regulations*, which accompany the Act, are far more detailed and provide rules for nominations, voters’ lists, polling stations, casting of ballots and election appeals.<sup>20</sup>

Selected electoral provisions of the Act are as follows:

- Section 74 provides that Indian bands may be brought under the *Indian Act* elective system by ministerial order.
- Subsection 74(2) provides that the band council be comprised of one chief, and one councillor for every one hundred members of the band, but that the number of councillors shall not be less than two or greater than twelve and that no band shall have more than one chief.
- Subsection 74(3) provides that the Chief shall be elected by a majority of the votes of the electors or by a majority of votes of the elected councillors.
- Subsection 76(2) provides for secrecy of voting.
- Section 77 provides for the eligibility of voters.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> The *Indian Band Election Regulations* can be consulted on line at:  
<http://www.canlii.org/en/ca/laws/regu/crc-c-952/latest/crc-c-952.html>

<sup>21</sup> Subsection 77(1) of the *Indian Act* provides for the eligibility of voters, stipulating that an elector must be 18 years of age and be “ordinarily resident on reserve”. On 20 May 1999, in *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, the Supreme Court of Canada found that the words “and is ordinarily resident on reserve” were contrary to the equality rights of off-reserve members under section 15 of the *Charter of Rights and Freedoms* and struck down that section of the provision.



- Subsection 78(1) deals with tenure of office and states that “the chief and councillors of a band hold office for two years”.

## Custom Elections

As previously noted, the power of bands to establish their own leadership selection processes by way of custom has always been recognized by the *Indian Act* and is in fact the “default” selection process. There is some confusion with respect to the usage of the term “custom”. Custom under the *Indian Act* and as used by the Department of Indian Affairs and Northern Development does not refer to any traditional method of leadership selection. Rather, it simply serves to distinguish band councils elected pursuant to the *Indian Act* from those elected according to the rules established by the band. These rules, however, may not necessarily be based on traditional methods of choosing leaders. Unless otherwise specified in this report, the use of the term custom refers to “community-designed” electoral codes rather than hereditary, clan or consensual based systems of leadership selection.

Generally, there are two categories of custom bands:

- Bands recognized by the federal government as having always selected leaders by custom and which never came under the *Indian Act* election process.
- Bands that were once under the *Indian Act* election process but later “reverted” to the custom method by meeting the requirements of federal policy.

Since 1988, the federal government’s *Conversion to Community Election System Policy* requires that bands wishing to revert to custom elections from the *Indian Act*’s election process develop written codes which provide for, among other things, consistency with the *Canadian Charter of*

*Rights and Freedoms*; provision for the settlement of election appeals; participation of off-reserve members; and community approval of the custom code.<sup>22</sup>

The Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) also requires that First Nations converting to custom elections have community election codes that comply with the principles of natural justice and procedural fairness. According to the Department's policy, "off-reserve band members must be allowed to vote, and there must be an acceptable process, such as a mail-in-voting scheme, that allows them to participate in voting."<sup>23</sup> It also prescribes that off-reserve electors be provided the opportunity to hold positions on the band council. First Nations reverting to custom elections must have their code approved by a majority of band members, who are 18 years of age or older, voting by secret ballot. An alternate process may be used to approve the code, provided that it is agreed upon in advance by DIAND and the band. While the *Indian Act* itself does not prescribe rules for "custom" leadership selection, at no time have bands been permitted to "revert" to a non-electoral leadership selection regime.

There is considerable jurisprudence on the nature of customary elections. Some key observations regarding the nature of this category of elections include:<sup>24</sup>

- The power of bands to establish their own leadership selection rules through custom has always been recognized by the *Indian Act*.
- The power of bands to establish their own leadership selection rules through custom is not a power granted by the *Indian Act*; rather, it is an inherent power of the Band. It is a power the Band has always had, which the *Indian Act* only interferes with in limited circumstances, as provided for under section 74 of the *Act*.
- The interference with this power under section 74 of the *Act* has not extinguished the power.

---

<sup>22</sup> Department of Indian Affairs and Northern Development, *Conversion to Community Election System Policy*. Copies of the policy may be obtained by contacting the Department.

<sup>23</sup> Brian Craine, Robert Mainville, and Martin W. Mason, *First Nations Governance Law*, LexisNexis Canada Inc., 2006, p. 183.

<sup>24</sup> Report of the Joint Ministerial Advisory Committee, p. 63.

- Customs are not frozen in time; they can evolve into rules that are quite different from traditional methods of leadership selection.
- In order to be validly adopted, a leadership custom does not need to be adopted by a majority of the electors of the band under section 2(3) of the *Act*. There does need to be a broad consensus of the membership. In the absence of rules specifying how such a consensus is to be demonstrated, courts will determine the issue based on the facts of the case.

Every custom election code is different. Some make only minor modifications to the *Indian Act* electoral system, such as lengthening the terms of office, while others may provide for more significant changes. These can include blending traditional forms of governance (custom councils) with contemporary governance structures (elected chief and council).

## **THE ROLE OF THE DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT**

The Department of Indian Affairs and Northern Development and the Minister exercise greatest authority in relation to First Nations who conduct elections pursuant to the *Indian Act*. The Act and its regulations set out the operation of the electoral regime, thereby regulating, to a great extent, First Nations' leadership selection processes. Importantly, under the *Indian Act* system, election appeals are reviewed and investigated by the Department. If a determination is made that there was a "corrupt practice in connection with the election, or a violation of the *Indian Act* or the Regulations that might have affected the election",<sup>25</sup> the Minister may advise the Governor-in-Council to set aside the election. Departmental officials also provide training and support for electoral officers. In contrast, the Department is only minimally involved in the leadership selection process with regard to First Nations under self-government agreements. However, the Department does require that the First Nation develop and ratify a constitution that is compliant with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and that the rules governing the leadership selection process are clear and transparent.

---

<sup>25</sup> Department of Indian Affairs and Northern Development, *Submission*, 13 May 2009.



As discussed, the Department also requires that First Nations “reverting to custom” adhere to the requirements set out in its policy. All electoral codes developed by First Nations must be submitted to the Department for approval. These are subsequently reviewed by departmental officials for compliance with the policy. If a positive determination is made, a ministerial order may be issued to remove the First Nation from the application of the election provisions of the *Indian Act*. Once a First Nation is removed from the *Indian Act*’s electoral provisions, the Department no longer “oversees the evolution of the community’s election code”.<sup>26</sup>

The Department does not oversee a community’s election code, once approved, owing to legal considerations. The Courts have ruled that custom elections arose out of an inherent power of the Band, and not from a delegated authority under the *Indian Act*. In *Bone v. Sioux*, the Court held that the power of a band to select its council in a customary manner

...is an inherent power of the Band; it is a power the Band has always had, which the *Indian Act* only interferes with in limited circumstances, as provided for under s.74(1) of the Act.<sup>27</sup>

Similarly, in *Campbell et al v. British Columbia* [2000], Justice Williamson referred to the case law on custom, and observed that:

Not only have Aboriginal peoples retained post-Confederation the power to elect their leaders, and that Aboriginal peoples have the power to determine how they will make those choices, but that the form or method of the exercise of Aboriginal rights may evolve. Manifestly, the choice of how one’s political leaders are to be selected is an exercise in self-government.<sup>28</sup>

The power, therefore, to determine leadership selection rules is “almost certainly an Aboriginal right protected by section 35 of the *Constitution Act, 1982*.”<sup>29</sup> Accordingly, any attempts by the Department to regulate custom leadership processes, once in place, could constitute an unjust interference of those rights.

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> *Bone v. Sioux Valley Indian Band No. 290 Council*, [1996] 3 C.N.L.R. 54 (F.C.T.D.)

<sup>28</sup> *Campbell v. British Columbia* 2000 BCSC 1123

<sup>29</sup> *Proceedings*, Jim Aldridge, 2 June 2009. Section 35(1) of the *Constitution Act, 1982* reads “The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.”

## PRESSURE AND ATTEMPTS AT REFORM

Pressures to reform the *Indian Act* election system have come about for a variety of reasons. Key among them is the dubious legitimacy of *Indian Act* governments, which, from a First Nation perspective, are widely considered to be at odds with First Nations customs and values.

A second reason is the weakness of the Act's electoral system. Problems include administrative weaknesses such as loose nomination procedures and a mail-in-ballot system that is open to abuse and fraud.<sup>30</sup> Other, more substantive concerns include the degree of ministerial intervention, the lack of an adequate and autonomous appeals process, inadequate removal provisions, accountability of elected officials to the Department rather than to community members, and the lack of flexibility to set terms of office and determine the size of Council.

A third and significant source of pressure relates to legal challenges being brought against First Nations elections under the *Charter of Rights and Freedoms* or Aboriginal rights law. In particular, the on-reserve residency requirements to vote in elections and run for elected office (councillor) have been invalidated by the courts.<sup>31</sup> Ongoing litigation, however, is seen by First Nations and federal officials to be an unsatisfactory method of resolving these matters, as the court process can be costly, time-consuming, unpredictable and destabilizing.

Attempts to reform the *Indian Act* election system arise from the growing dissatisfaction with the operation of the regime. One key attempt at policy reform was the 1998/2001 Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Canada Joint Initiative on Policy Development (Lands and Trusts Services). The Joint Initiative arose in response to the 1996 *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* and was intended to provide policy options on key themes: elections, membership, additions to reserves and environment. With respect to elections, a key proposal was to develop community leadership selection systems and remove the application of

---

<sup>30</sup> Department of Indian Affairs and Northern Development, *Submission*, 13 May 2009.

<sup>31</sup> *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203; *Canada (Attorney General) v. Esquega*, 2008 FCA 182 (CanLII)

the *Indian Act* as a preliminary measure to re-establishing traditional forms of leadership selection. To accomplish this, the following steps were suggested:<sup>32</sup>

- Community level development of custom codes;
- Community development of local dispute resolution procedures;
- Regional First Nations capacity and advisory bodies;
- Explore the use of section 4(2) of the *Indian Act* to opt out of specific provisions such as length of term, number of councillors;
- Policy renewal to result in reformed conversion to custom policy, opening the system to a wider range of electoral models, and joint development of policies to limit and redefine the Department's role in dispute resolution.

Despite widespread praise, the initiative failed to move forward. The failure rested, to a significant degree, on a difference of opinion between First Nations and the federal government on how the policy proposals could link up to legislative reform. Reform had become the government's priority after the 1999 *Corbiere*<sup>33</sup> decision, which invalidated the residency restrictions preventing off-reserve members from voting in band elections.<sup>34</sup>

In anticipation of federal legislation, in November 2001, the Joint Ministerial Advisory Committee (JMAC) was established to provide the Minister with technical advice in respect of possible amendments to the governance provisions of the *Indian Act*. Specifically, advice was sought in relation to the following: legal status and capacity; leadership selection and political accountability; governance structures, powers and authorities; and, financial management and accountability.

In March 2002, after consulting widely with First Nations leadership and other Aboriginal organizations, the JMAC released its report. The committee examined how the *Indian Act* might be amended to improve the current rules concerning leadership selection and voting rights. Its recommendations in this respect were based, in part, on the following assumptions:

---

<sup>32</sup> Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Canada, *First Nations Leadership Selection and Elections*, Discussion Paper, March 2008, p.3.

<sup>33</sup> *Supra*, note 19.

<sup>34</sup> John Provart, *Reforming the Indian Act: First Nations Governance and Aboriginal Policy in Canada*, *Indigenous Law Journal*, Vol. 2, Fall 2003, pp.117-169.



- Legislative amendments would not infringe Aboriginal and treaty rights;
- Legislative amendments would provide default rules for leadership selection by way of elections, and allow bands to design their own leadership selection processes, subject to certain statutory requirements.

In 2002, the federal government introduced Bill C-7, an Act respecting leadership selection, administration and accountability of Indian bands, and to make related amendments to other Acts [also referred to as the Governance Act]. From the government's perspective, the intent of the legislation was to "modernize" the *Indian Act's* governance provisions and to address gaps in the regime by providing First Nations with the tools to manage their affairs effectively and responsibly. First Nations argued that the proposed legislation violated their inherent right of self-government. The legislation's "single option open to section 74 bands might have risked infringing their right to opt for a customary regime, while the time restriction applicable exclusively to custom bands might de facto subject them to a regime not of their selection."<sup>35</sup> The JMAC report noted, "Imposing a regime on a band that prefers to select its leaders using some other regime would therefore be an infringement of those rights."<sup>36</sup>

For a variety of complex reasons, Bill C-7 proved to be exceedingly contentious. The overwhelming majority of testimony provided to the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs, Northern Development and Natural Resources revealed that there were sharp differences as to the "objectives, merits and effects" of the proposed legislation. Bill C-7 died on the Order Paper with the prorogation of Parliament on 12 November 2003 and was not reintroduced.

---

<sup>35</sup> Assembly of First Nations, *First Nations Elections: choosing a path forward from a First Nation perspective*, March 2009, p. 22.

<sup>36</sup> *Report of the Joint Ministerial Advisory Committee*, p. 63.

### ISSUES AND CHALLENGES

Elections and leadership selection are a central issue to our governments and may be the single-most telling demonstration of how we still face cultural oppression and denial of our basic rights as indigenous peoples and First Nation governments.<sup>37</sup>

The *Indian Act* is regularly described as an outdated and anachronistic piece of legislation. Not surprisingly, then, the elective system provided for under the Act tends to reflect administrative structures and practices that were features of public institutions of the early and mid-twentieth century.<sup>38</sup> While most governments have since improved upon those practices, the electoral provisions of the *Indian Act*, as suggested by Shawn Atleo, continue to be “largely devoid of principles relating to modern and accountable governance.”<sup>39</sup>

Witnesses testifying before this Committee identified a number of broadly shared concerns with the election provisions of the *Indian Act* and its accompanying regulations. Many First Nations witnesses spoke of how the *Indian Act* system of governance has fostered divisions within their communities and eroded systems of accountability. They also told us how the introduction of the *Indian Act* election system has had negative effects on traditional governance systems and on customs related to leadership selection. The following section summarizes the issues most commonly raised by First Nations witnesses throughout our hearings on this matter.

#### A. The *Indian Act* Electoral System

The *Indian Act* electoral system is widely considered to embody a leadership selection system that neither reflects nor responds to First Nations needs or values. The historical imposition of the *Indian Act* electoral system was motivated not by any high ideal of democracy, as Jim

---

<sup>37</sup> *Proceedings*, 16 June 2009, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario.

<sup>38</sup> Frances Abele, *Like an Ill-Fitting Boot: Government, Governance and Management Systems in the Contemporary Indian Act*, report prepared for the National Centre on First Nations Governance, June 2005.

<sup>39</sup> *Proceedings*, 12 May 2009, Shawn Atleo, then Regional Chief, British Columbia, Assembly of First Nations.

Aldridge notes, but rather was clearly intended to “promote assimilation and to replace traditional forms of government.”<sup>40</sup> Witnesses spoke passionately about how the *Indian Act* electoral system has, for generations, distorted and displaced the political cultures and political systems of Aboriginal communities. In discussing the historical development of the elected band council as a means of suppressing traditional indigenous political systems, Shawn Atleo told the Committee:

The aims of the *Indian Act*, in the way elections and leadership selection was incorporated, always has been founded on a notion of undermining our historic systems and incorporating new externally imposed systems. This has caused tremendous challenges within our communities. This disregard for historic traditional systems and our authority is still embodied in the Act today.<sup>41</sup>

Many First Nations witnesses underscored the point that, in imposing the elected band council system on First Nations, the government intentionally meant to replace traditional Indian leadership systems with the political practices, institutions and philosophies of the prevalent society. Wendy Cornet explains that the goal was to eliminate the vestiges of traditional governance structures and “to make First Nations governments resemble, as much as possible, non-Aboriginal visions of governance and democracy, without much of a reciprocal effort to explore or understand in any depth First Nations' concepts of governance and democracy.”<sup>42</sup> Noting that the paramount purpose of the *Indian Act* electoral system was to serve the needs of the colonial government rather than those of First Nations, Theresa Hood of the Nuxalk First Nation told the Committee that:

The *Indian Act* election policies were written by non-Indian people for the benefit of non-Indian people who are not accountable to the First Nations people and they have never met the needs of our First Nations people.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> *Proceedings*, 2 June 2009, Jim Aldridge.

<sup>41</sup> *Proceedings*, 12 May 2009, Shawn Atleo.

<sup>42</sup> *Proceedings*, 12 May 2009, Wendy Cornet.

<sup>43</sup> *Proceedings*, 30 September 2009, Theresa Hood, Interim Band manager, Nuxalk First Nation.



Chief Terrance Nelson of the Roseau River First Nation in Manitoba told the Committee that the electoral system is a key facet of the *Indian Act*'s overall broader objective of controlling and regulating the lives of First Nations peoples:

The *Indian Act* was not about rights, it was about making sure that the government controlled the First Nations. The election system is just part of that *Indian Act* system that controls the First Nations.<sup>44</sup>

The result of these externally imposed systems has not necessarily been the development of open, accountable and democratic governments. Rather than establishing “responsible” governments, witnesses told the Committee that the imposition of the *Indian Act* electoral system has, in fact, limited the ability of First Nations to shape more accountable and democratic governments. According to Chief Gilbert Whiteduck of the Kitigan Zibi First Nation, this “systematic eradication” of traditional systems and cultures has led to the development of band election procedures that “today echo this failed agenda”.<sup>45</sup> Chief Angus Toulouse explains:

The *Indian Act* has produced election systems fraught with problems, inconsistencies, and an overabundance of appeals. Ultimately, the systems have served to destabilize our governments.<sup>46</sup>

Similarly, Chief Lawrence Paul states:

The *Indian Act* election system, in which the majority of our First Nation members still operate, has severely impacted the manner in which our societies traditionally governed themselves. It has displaced our inherent authority as leaders and has eroded our traditions, culture and belief systems. It does not reflect our needs and aspirations. It has also not kept pace with principles of modern and accountable governments.<sup>47</sup>

Partly as a result of its inauspicious history, the elected band council system is seen by many to be an illegitimate and unacceptable denial of Aboriginal rights to self-government. The lack of legitimacy of *Indian Act* governments continues to manifest itself today. Those who favour traditional means of community leadership often refer to these leaders as “Indian Act Chiefs”,

---

<sup>44</sup> *Proceedings*, 26 May 2009, Terrance Nelson, Chief, Roseau River Anishinabe First Nation.

<sup>45</sup> *Proceedings*, 7 October 2009, Gilbert Whiteduck, Chief, Kitigan Zibi First Nation.

<sup>46</sup> *Proceedings*, 16 June 2009, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario.

<sup>47</sup> *Proceedings*, 27 October 2009, Lawrence Paul, Co-Chair, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat.

suggesting that their power is rooted in the colonial system and not in the community. Derik Nepinak, Chief of Pine Creek First Nation, told us that these leaders are often referred to in his community as “ogimakhan”, meaning artificial leader.<sup>48</sup> In her testimony to the Committee, Ellen Gabriel, President of the Quebec Native Women Inc., talked to us about the low voter turnout in her community of Kahnawá:ke, located just south of Montreal. She told us that a significant number of Kahnawa’kehró:nón do not consider the Mohawk Council to be their governing body and, as a result, only 28% of eligible voters cast ballots in the 2006 election. She further describes the refusal of the federal government to deal with the traditional Mohawk government as unacceptable:

I am a longhouse person. As I said, I do not vote in my band council elections because we had a government and still have a government that existed before Europeans arrived here. It was made illegal in the 1920s and it is still illegal. The government refuses to deal with traditional people's governments. They are violating section 35 of the Constitution that talks about inherent rights.<sup>49</sup>

This situation is not unique to Kahnawá:ke. In 1924, the federal government used its power under section 74 (1) of the *Indian Act* to replace the traditional Haudenosaunee Council on the Six Nations reserve in Ontario with a Chief and Council elected under the *Indian Act*.<sup>50</sup> This action was opposed by a large number of Six Nations members. Consequently, even today, the vast majority of Six Nations members do not participate in *Indian Act* elections. Professor Shin Imai told the Committee that the imposition the *Indian Act* electoral system in Six Nations did not solve their governance problems, but rather may have exacerbated them. He states:

What happens on Six Nations is that of the 10,000 or 12,000 people who can vote, only a few hundred vote because the majority refuse to participate in *Indian Act* elections. They refuse to participate in anything related to the *Indian Act*. In situations like that, although the government has said the *Indian Act* actually applies, changing these governance provisions will not actually solve the core problem.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> *Proceedings*, 27 May 2009, Derek Nepinak, Chief, Pine Creek First Nation.

<sup>49</sup> *Proceedings*, 7 October 2009, Ellen Gabriel, President, Native Women’s Association Inc.

<sup>50</sup> Under subsection 74(1) of the *Indian Act*, the Minister has the statutory authority to declare that the “council of the band” shall be selected according to the provisions set out in the *Indian Act*.

<sup>51</sup> *Proceedings*, 6 May 2009, Shim Imai, Professor, Osgoode Hall Law School, York University.

As a result of the events in the 1920s, today Six Nations has both a traditional government with long historic ties to the British Crown, and an elected council recognized pursuant to the *Indian Act*. The Haudenosaunee Council is not recognized by the federal government, nor does it exercise any powers under the *Indian Act*.

Many First Nations witnesses testifying before this Committee spoke of how the deliberate efforts to undermine and replace First Nations governance systems with the Euro-Canadian model of elected local government has resulted in the destabilization of their communities and a distortion of their political cultures and values. For this reason, many believe that changes to improve the *Indian Act* electoral system are really about accommodating the dominant society's most fundamental assumptions and values about governance, rather than implementing change that recognizes and respects First Nations autonomy over this matter.

## **B. The Two-Year Electoral Cycle**

Overwhelmingly, the Committee heard that the *Indian Act*, in requiring elections every two years, has created conditions of instability and has fostered divisions in First Nations communities. Most often (with some notable exceptions), we were advised that the two-year term of office is too short to provide political stability, to plan for and implement long-term initiatives, and to build a proper foundation for community development. Across the country we heard that the frequency of elections, and the resulting potential for abrupt changes in the composition of Chief and Council, has had deleterious effects on the ability of First Nations leaders to establish sustainable processes before they must face re-election.

Commenting on the negative impacts of the two-year electoral cycle, Chief Lawrence Paul, Co-Chair of the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, had this to share with the Committee:

It is common opinion that the two-year term of office for First Nation councils that hold their elections under the *Indian Act* system limits their ability to govern and act in the best interests of all of our citizens over the long term. The short time frame hinders the establishment of solid business investments and relationships, long-term planning and



implementation, ongoing strong accountability and an acceptable governance regime that works for the long term interests of all First Nation citizens.<sup>52</sup>

This sentiment was echoed by the vast majority of witnesses appearing before this Committee. Chief Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, stated:

I think we all recognize that two years is insufficient time to develop, plan and be accountable for results. The frequency of elections can also create instability and uncertainty for community members, business ventures and overall community development. Clearly, there are better ways, and First Nations must drive the solutions.<sup>53</sup>

The two year term of office is especially challenging when those elected to the position of Chief and Council may have not previously held office. This situation is further exacerbated by the fact that First Nations governments, irrespective of size, are responsible for delivering a range of provincial-type services (e.g., housing, education, health, economic development, etc.) to their citizens and must frequently do so without sufficient public administrative capacity. Naturally, there is a learning curve for newly-elected officials. However, the two-year electoral cycle permits Chief and Council only a short time-frame in which to learn the complexities of the various portfolios they hold, let alone plan for and implement related initiatives before they are into another election.

During testimony to the Committee, Theresa Hood described the disruptive effects of the frequent turn-over of Chief and Council with respect to effective community governance:

With the elections within our community, we find that two-year election is not a long enough term for our council. They feel they are just learning our organization and the term ends. Once they have learned what happens internally, then we have another election, and it has such a high turnover within our council, then the process has to start all over again. We go backwards every time a new election happens. We also lose key members of our council every election, council who hold key portfolios.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> *Proceedings*, 27 October 2009, Lawrence Paul, Co-Chair, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat.

<sup>53</sup> *Proceedings*, 16 June 2009, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario.

<sup>54</sup> *Proceedings*, 30 September 2009, Theresa Hood, Interim Band Manager of the Nuxalk First Nation

The constant churn of elected officials also makes it challenging for First Nations to work together and to move forward collaboratively on larger regional and tribal initiatives. Councillor Paul Chief of Brokenhead Ojibway Nation explains:

[B]ecause the council keeps changing year after year, the continuity of working with each other in partnerships is almost impossible because we are spending a majority of our time updating, educating new and outgoing council members.<sup>55</sup>

In Williams Lake, British Columbia, Cary Morin of the Alexandria First Nation reinforced this point:

[The] problem with the two years is having different chief and council elections, specifically for tribal initiatives, for larger initiatives for large tribal groups that want to work together. They will have different elections at different times and they will have different chiefs for different terms. What ends up happening is if you want to move forward on some strategic visioning that you have undergone for how much length of time, then basically a new chief and council can come in at any point and they will not share that same vision and that will move everything off-track.<sup>56</sup>

The link between political stability and economic development was also highlighted by several witnesses testifying before the Committee. The uncertainty created by a short electoral cycle, including the possibility that the “rules and players of the game” may change can discourage investment in First Nations communities. Electoral reform, in which the term of office is extended, explains Grand Chief Ron Evans, would have the advantage of establishing “the continuity of leadership required to sustain and build common purpose of action to develop economic power”.<sup>57</sup>

Of significant concern to the members of this Committee is the divisiveness experienced in many First Nations communities as a result of the elective system and the strategic competition for the positions of elected office. Witnesses indicated that under the existing *Indian Act* electoral system (where the candidate with a simple majority of votes wins), candidates from the larger kinship groups or families are favoured. Smaller families, explains Menno Boldt, “often feel

---

<sup>55</sup> *Proceedings*, 25 May 2009, Paul Chief, Councillor, Brokenhead Ojibway Nation.

<sup>56</sup> *Proceedings*, 30 September 2009, Cary Morin, Band Manager, Alexandria First Nation.

<sup>57</sup> *Proceedings*, 25 May 2009, Ron Evans, Grand Chief, Assembly of Manitoba Chiefs.

disenfranchised by this process, which tends to divide the community into rulers and ruled.”<sup>58</sup> The situation is aggravated by the fact that the system is designed in such a way that those in office have considerable authority over the distribution of government grants and services. Chief Terrance Nelson of the Roseau River First Nation in Manitoba explains that First Nations elections are hotly contested because the office of chief and council are often the primary, if not sole, source of gainful employment in the community:

To understand why elections are so divisive in many First Nation communities, you have to look at the economy of First Nations people and communities. First Nations in Canada are at the 63rd level of the United Nations living index. Many First Nation communities are extremely impoverished, with some having up to 95 per cent unemployment...So becoming a member of chief and council not only means a guaranteed income, but if you want it, it also means the control of most of the wealth in the community. It is, therefore, easy to understand why elections in our community are so intense.<sup>59</sup>

Similarly, in his presentation to the Committee, Jerome Slavik told us that many First Nations administer budgets in the millions and control corporate enterprises generating millions of dollars annually. They are also in charge of hiring practices, housing allocations and land use policies, all of which have a direct impact on the well-being of individual members. Consequently, he suggests, there is intense competition for leadership positions “as new persons are attracted to the possibilities and potential of leading First Nations which now have significant resources”, a situation that is often “reflected in bitterly contested elections followed by long and costly appeals.”<sup>60</sup>

The competition for elected office often breaks down along family lines, and is particularly disruptive in smaller communities. Chief Noah Augustine of the Metepenagiag First Nation in New Brunswick spoke passionately about the political strife in his own community, where he has seen the struggle to obtain power, tear families apart:

---

<sup>58</sup> *Pathways to Self Determination*, p.122

<sup>59</sup> *Proceedings*, 25 May 2009, Terrance Nelson, Chief, Roseau River Anishinabe First Nation.

<sup>60</sup> Jerome Slavik, *Submission to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples* tabled 16 September 2009.



I have seen my community divided three times. I have seen families torn apart. I have seen brother fight brother, fathers disown sons, and families devastated by suicide...With the band office being the main and sometimes only source of employment, there is a constant struggle for power among people who are closely connected. With elections every two years, there is a constant division of families, and emotions tend to run deep. When you are talking about people's livelihoods, matters of the election are of the highest importance. This is why we have such high voter turnouts on the reserve at about 95 per cent. There is a tendency for people to strike out at each other and do things to hurt one another for the most celebrated positions of power -- chief and council. After an election, a community might begin to heal, but that healing is never complete because before you know it, there is another election.<sup>61</sup>

The frequency of elections serves to exacerbate these tensions and struggles, and can place communities under constant strain and division. These tensions are perhaps most characteristic of, and acute in, small First Nations communities, which are numerous across the country. The result, as John Graham, Senior Associate of the Institute on Governance suggests, is a governance system that is relatively unstable.<sup>62</sup>

A troubling consideration is that this system of “electoral democracy”, imposed on First Nations in the late nineteenth and early twentieth century, may itself have contributed to this state of affairs. Having displaced traditional leadership systems, which grew out of complex social relationships and duties, today’s highly charged elections often do not appear to yield a shared judgement, confer legitimacy and build trust. Rather, as we heard, they often produce the victors and the vanquished of the moment.

### **C. Political Accountability**

Accountability is a fundamental principle of democratic governance, whereby those who govern are politically accountable to those they govern. The structure of the *Indian Act*, however, inverts this essential relationship. “All elections under section 74 of the *Indian Act*” as indicated

---

<sup>61</sup> *Proceedings*, 27 October, Chief Noah Augustine, Co-Chair, Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs Secretariat.

<sup>62</sup> *Proceedings*, 6 May 2009, John Graham, Senior Associate, Institute on Governance.

by professor Shin Imai “place accountability on the Minister”.<sup>63</sup> The election provisions of the *Indian Act* and the accompanying regulations include a large degree of supervision and intervention by the Minister, the Governor-in-Council, and the Department of Indian Affairs and Northern Development. For example, the Minister and/or Governor-in-Council determines whether a chief is elected at large or by councillors and also how large the Council will be. The Minister and/or Governor-in-Council also conducts the investigation of appeals and the setting aside of elections. In addition to these powers, under section 74 of the *Indian Act*, the Minister may order that a First Nation be brought under the *Indian Act* election regime.

Remarkably, however, the *Indian Act* is virtually silent when it comes to the responsibility of Chief and Council to the community and community participation in decision-making.<sup>64</sup> While a great deal of authority rests with the Minister, the *Indian Act* provides restricted opportunities for community participation and decision-making. In her analysis of the *Indian Act*, Frances Abele describes how the emphasis on the authority of the Minister has had a profound impact on the quality of democracy in First Nations governments, as well as on their ability to be responsive to their citizens:

Ultimate power and responsibility is lodged in the Minister, not in the members of the Band or the officials they elect. Nowhere in the Act is room created for different lines of responsibility (from Chief and Council to the Band members, for example) even though there are several references to majority rule. Indeed, even the sections of the Act that establish the decision-making framework for Band Councils also, at the same time, maintain overriding Ministerial authority. The insertion of Ministerial power and authority into both elections and decision-making of the elected seems likely to undermine a sense of political responsibility and autonomy among Band electors.<sup>65</sup>

Political accountability of Chief and Council is therefore directed primarily toward the federal government rather than toward community electors. The result, as Professor Shin Imai explains, is an electoral system whose legitimacy among community members is suspect.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> *Proceedings*, 6 May 2009, Shin Imai, Professor, Osgoode Hall Law School, York University.

<sup>64</sup> For more a detailed discussion of this point see Shin Imai, *The Structure of the Indian Act: Accountability in Governance*, research paper for the National Centre for First Nations Governance, July 2007.

<sup>65</sup> Frances Abele, *Like an Ill-Fitting Boot*, p.10.

<sup>66</sup> *Proceedings*, 6 May 2009, Shin Imai, Professor, Osgoode Hall Law School, York University.

Repeatedly, we heard from First Nations elected officials, such as Chiefs Andrew Colomb and Frank Brown from Manitoba, that leadership under the *Indian Act* is limited largely to administering “Indian Affairs money”.<sup>67</sup> Many First Nations witnesses told us that, as Chief and Council, they are primarily responsible to the Department of Indian Affairs and Northern Development for the funds they receive, rather than to their community members for how those funds are directed. Chief George Kemp of Berens River First Nation described himself not as a chief or a political leader, but as “just another bureaucrat for the system.”<sup>68</sup> In his book, *Surviving as Indians*, Menno Boldt captures both the frustration expressed by these witnesses and also their political subordination to the Department. He writes:

Any analysis of power in Indian communities must take into account the important fact that virtually all authority and funds of band/tribal councils come through DIAND. Thus, although band/tribal chiefs and councillors must seek the vote of their people, their mandate to govern comes from DIAND. This puts elected Indian officials (chiefs and councillors) and the appointed bureaucrats in an inevitable position of political subordination to DIAND officials, rather than to the people who elect and appoint them. As a consequence of this historical status, Indian leaders’ responsiveness and accountability to their people has not been institutionalized.<sup>69</sup>

Increasingly, however, First Nations are trying to balance the powers of Chief and Council, increase the level of community participation in decision-making, and diminish the role of the Minister in election processes. A majority of First Nations are designing their electoral regimes to address some of the deficiencies of the *Indian Act* electoral system. For example, many community-designed electoral codes have established election appeals tribunals to settle disputes about elections within the community, rather than by the Department of Indian Affairs and Northern Development.

---

<sup>67</sup> *Proceedings*, 26 May 2009, Andrew Colomb, Chief, Marcel Colomb First Nation and Frank Brown, Chief, Canupawakpa Dakota First Nation.

<sup>68</sup> *Proceedings*, 26 May 2009, George Kemp, Chief, Berens River First Nation.

<sup>69</sup> Menno Boldt, *Surviving as Indians: The Challenge of Self Government*, University of Toronto Press, 1993, p.127.



#### D. The Elections Appeals Process

A key criticism of the *Indian Act* and its accompanying regulations relates to the election appeals process. Section 79 of the *Indian Act* gives the Governor-in-Council authority to set aside the election of a Chief or councillor upon receiving a report from the Minister. The circumstances under which an election may be set aside include: a corrupt practice in connection with the election; a contravention of the Act (or the *Indian Band Elections Regulations*) that might have affected the result of the election; or the ineligibility of a person who was nominated to be a candidate in the election.

The *Indian Band Election Regulations* (sections 12-15) specify the procedures to be followed to appeal an election conducted pursuant to the *Indian Act*. Under the regulations, an appeal is launched by sending an affidavit to the Assistant Deputy Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development, by registered mail, within 45 days of the election. That affidavit must specify the grounds for the appeal. The Assistant Deputy Minister then forwards a copy of the appeal and all supporting documents to the electoral officer and to each candidate affected by the appeal. Upon receipt, each candidate has 14 days to respond and may forward any supporting documentation to the Assistant Deputy Minister. If the Minister is of the view that the material provided is not sufficient to make a determination as to the validity of the election, the Minister or his designate may conduct an investigation.

There was broad consensus among witnesses appearing before the Committee that current *Indian Act* provisions do not provide for suitable appeal mechanisms. Several witnesses described the current *Indian Act* appeals process as lacking rigour, transparency and procedural fairness. Commenting on both the lack of transparency and departmental accountability with regard to the appeals process, Professor Bradford Morse had this to tell the Committee :

In practical terms, the regional offices of INAC will make the determinations on the ground as to whom to question, what facts to gather, what to include in the report and what to recommend up the long chain of command to a minister's office. Throughout the process, there is no transparency or accountability. The issue of accountability is raised frequently in relation to First Nations governments. This is an example where we have no accountability mechanisms in place in relation to either the department or the minister. There simply are no rules under the *Indian Act* that regard the nature of the investigation, who must be interviewed, whether there is an opportunity to be heard, who will receive notice, whether the investigations will be conducted in public or whether there will be any element of public

hearings — the kinds of things that one would normally anticipate might be applicable in circumstances of this nature.<sup>70</sup>

In addition to complaints that the appeals process lacks openness, the process was also described as cumbersome and lengthy, with investigations taking anywhere between 6 to 18 months or longer to complete.<sup>71</sup> Chief Lawrence Paul of Millbrook First Nation told the Committee that “the unfair and lengthy appeal process involving DIAND can often take 12 to 18 months of a 24-month term to resolve; and it does not meet with principles of natural justice regarding fairness and impartiality.”<sup>72</sup> Describing the long and complicated appeals process, officials from the Department of Indian Affairs and Northern Development indicated:

[T]he appeal process in the *Indian Act* elections is long and complicated. As a result of recent judicial reviews, the department has made changes in terms of the way we handle the circulation of election appeals to appellants and interested parties. This provides everyone with an opportunity to review and provide comments on investigation studies that are taking place with respect to election appeals. However, it substantially elongates the process of making final decisions with respect to dispute resolution.<sup>73</sup>

The frequency of appeals, and its destabilizing effects on First Nations governance, was another commonly cited concern. This situation creates excessive instability and uncertainty in communities, since First Nations whose elections are being contested may be placed under the administration of a third party manager until a decision is rendered. In his testimony to the committee, Jerome Slavik described the difficulty that a First Nation is placed under when subjected to a lengthy appeals process:

At present, there is no suitable appeal mechanism for First Nations under the *Indian Act* election regulations...These proceedings are not open to public scrutiny, not transparent...This process can take up to six to eighteen months or longer. This creates

---

<sup>70</sup> *Proceedings*, 6 May 2009, Brad Morse, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa.

<sup>71</sup> *Proceedings*, 13 May 2009, Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development.

<sup>72</sup> *Proceedings*, 27 October 2009, Lawrence Paul, Co-Chair, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat.

<sup>73</sup> *Proceedings*, 13 May 2009, Brenda Kustra, director general, Governance Branch, Lands and Trust Services, Indians and Northern Affairs Canada.

uncertainty and instability, not only among the leadership, members and staff, but also for third parties [such as] banks, joint venture partners, government agencies, etc.<sup>74</sup>

From the perspective of First Nations, the role of the Minister in setting aside elections is viewed as equally problematic and an inappropriate intervention in the internal affairs of a First Nation. Witnesses also expressed concern that the appeals process, currently managed by the Department of Indian Affairs and Northern Development, lacks credibility and the appearance of neutrality. Accordingly, many witnesses recommended that the Minister should have minimal or no involvement in the setting aside of elections, favouring instead an election appeals process administered by an independent institution. Commenting on the need for an independent body to oversee appeals, Professor Morse remarks:

Clearly, it would be preferable for this to move outside the secrecy or invisibility of the Department of Indian Affairs and the minister's office. This should be at arm's length not only from the department but also from the federal government as a whole and to do so in terms of looking at ...a First Nations elections commission that could build up the necessary expertise.<sup>75</sup>

According to our witnesses, a potential significant benefit of an independent body empowered to hear appeals, both under the *Indian Act* electoral and custom election systems,<sup>76</sup> would be the substantial reduction in the time it takes to investigate and render decisions. In describing the proposal for electoral reform being advanced by the Assembly of Manitoba Chiefs, Grand Chief Ron Evans talked about the possibility of establishing a coordinated, independent appeals process for Manitoba First Nations. He stated:

Right now, the appeal process is taking much too long with INAC being responsible overseeing the appeals. What we will attempt to do through our provincial First Nation electoral officer is to ensure that the appeal process is much more expedient. Perhaps the communities should not have to wait too long to have their appeals dealt with. They need to be dealt with in a timely matter.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Jerome Slavik, *Submission*, p.8

<sup>75</sup> *Proceedings*, 6 May 2009, Brad Morse, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa.

<sup>76</sup> While custom codes are required to include appeal mechanisms, once the process set out in the code has been exhausted, disputes may be referred to the Federal Court.

<sup>77</sup> *Proceedings*, 25 May 2009, Ron Evans, Grand Chief, Assembly of Manitoba Chiefs.



Other witnesses, such as Lynne Groulx, President of the Indigenous Law Resource Centre, talked about the complexity of First Nations leadership selection processes and how an independent dispute resolution body with expertise both in Canadian law and indigenous legal traditions would be better suited to dealing with issues of such great consequence to First Nations.<sup>78</sup> Similarly, Jerome Slavik told us:

First, the whole matter, to the extent possible, should be taken out of the hands of the Department of Indian Affairs and placed in what I refer to as a First Nations electoral commission. This commission should be responsible for replacing all of the department's functions in relation to First Nations elections.<sup>79</sup>

The need for a better dispute resolution process, such as an independent appeals tribunal or commission, operating at arm's length from the Department, which would provide First Nations with a reliable, credible, cost-effective and expeditious process is not a new idea. Indeed, it was a key recommendation of the Joint Ministerial Advisory Committee. In their proposals to then Minister of Indian Affairs and Northern Development, Robert Nault, the JMAC co-chairs recommended "an independent, accessible and efficient electoral appeals process to be administered by an independent institution."<sup>80</sup>

## **E. Reversion to Custom or Community Elections**

It is currently possible for First Nations to revert to "custom" (i.e. community-based) elections from the *Indian Act* electoral regime. Section 74 of the *Indian Act* indicates that the "default" leadership selection process is the "custom" method which remains in place until the Minister determines that the election provisions of the *Indian Act* should apply. A number of First Nations have exercised this option, for example, to lengthen their terms of office, create appeal bodies, establish recall mechanisms, tighten up nomination procedures and determine the composition and size of council.

---

<sup>78</sup> *Proceedings*, 28 October 2009, Lynne Groulx, President, Indigenous Law Resource Centre Inc.

<sup>79</sup> *Proceedings*, 16 September 2009, Jerome Slavik, Barrister and Solicitor, Ackroyd LLP.

<sup>80</sup> Report of the Joint Ministerial Advisory Committee, p. 83.

Several witnesses, such as the Assembly of Manitoba Chiefs and Treaty 1, have indicated that supporting this process, either on a regional or an individual basis, is the optimal way of opting out of the *Indian Act* electoral regime. In his appearance before the Committee, William B. Henderson suggested that if First Nations who currently hold elections under the *Indian Act* desire to change their electoral processes, they may revert to the customary option and put in place longer terms for Chief and Council. Since this approach would not require any legislative change to the *Indian Act*, Mr Henderson suggested it would be the “easiest and most satisfying way to change ... and [for First Nations to] set the terms they choose.”<sup>81</sup> Similarly, Bruce Mack indicated that while “there are serious problems with the *Indian Act* regulations...there is a process in place to deal with that”<sup>82</sup> which allows First Nations some latitude in developing electoral processes that are more responsive to community needs.

This view was echoed by several witnesses, such as Chief Sid Douglas of the Cheam First Nation, who told us that many First Nations are looking to develop their own community election codes in order to address the deficiencies of the *Indian Act* election processes which they believe “are not working”.<sup>83</sup>

Custom codes, though not without their problems<sup>84</sup>, are generally seen as improvements to the electoral framework provided for by the *Indian Act*. When properly drafted, they are far more likely to provide a system of governance that is culturally appropriate, politically responsible, transparent and accountable. Jerome Slavik explains that, in many instances, community designed election codes are often “far superior to what is offered under the *Indian Act*” since they address many of the gaps under the *Act*. He adds that community-designed codes:

Offer more appropriate terms of office that are established by the community. They allow the community to determine the size of their leadership based on the needs of the community, their economic and fiscal circumstances, their geographic location and other factors. They ensure a much more wide-ranging and mandated voting procedure. They

---

<sup>81</sup> *Proceedings*, 31 March 2009, William B. Henderson, appearing as an individual.

<sup>82</sup> *Proceedings*, 30 September 2009, Bruce Mack, appearing as an individual.

<sup>83</sup> *Proceedings*, 2 October 2009, Sid Douglas, Chief, Cheam First Nation.

<sup>84</sup> With respect to outstanding issues concerning custom codes, and in particular older codes, please refer to the evidence provided by Lynne Groulx and Bruce Mack, as well as the testimony of the Department of Indian Affairs and Northern Development.

establish clear grounds of eligibility for office. They ensure independent and qualified electoral officers. They have voting procedures designed to facilitate participation, not avoid it. They establish clear grounds of appeal and appeal procedures. They clarify the roles and responsibilities of chief and council, and they have grounds for suspension and removal of council who, for a variety of reasons, either are not meeting their roles or responsibilities or, in some cases, have other reasons set out in their regulations for removal from office.<sup>85</sup>

Although reverting to a community election system (custom) does not require legislative amendment of the *Indian Act*, a First Nation operating under the *Act*'s electoral regime and wishing to be removed from its application must adhere to the Department's *Conversion to Community Election System Policy*. The policy, as discussed in an earlier section of the report, requires community election codes to be written;<sup>86</sup> to provide for the settlement of election appeals; to be consistent with the *Charter*; and to observe the principles of natural justice. Some witnesses have described this process as a continuing effort by the federal Department of Indian Affairs and Northern Development to "regulate leadership selection for First Nations who have not yet negotiated a self-government agreement."<sup>87</sup> Others have indicated that the requirements set out in the departmental policy amount to the continuation of paternalism. For example, Shawn Atleo told the Committee that while a First Nation must satisfy the requirements set out by the policy and ultimately have its code approved by the Department, at "no time were community members or leaders asked to endorse a requirement to follow the elections provisions in the *Indian Act*."<sup>88</sup>

A common complaint is that, under the policy, First Nations are once again forced into a governance model that, at its core, resembles the *Indian Act* electoral framework, rather than traditional political processes. In their submission to the Committee, the Assembly of First Nations notes the failure of the policy to reference any First Nations customs or traditions regarding customary leadership selection processes:

---

<sup>85</sup> *Proceedings*, 16 September 2009, Jerome Slavik, Barrister and Solicitor, Ackroyd LLP.

<sup>86</sup> The Courts have held, however, that custom election codes need not be in writing. See for example, *Salt River First Nation 195 v. Marie*, [2004] 1 C.N.L.R. 319 (F.C.A); *Francis v. Mohawk Council of Kanesatake*, [2003] 3 C.N.L.R. 86 (Federal Court).

<sup>87</sup> *Proceedings*, 2 June 2009, Wendy Cornet, appearing as an individual.

<sup>88</sup> *Proceedings*, 12 May 2009, Shawn Atleo, BC Regional Chief, Assembly of First Nations.



The most significant observation of the INAC policies in regard to reversion to “custom” is that not one has mentioned a requirement that the traditions or customs of the First Nations are a requirement or even relevant to the INAC accepted process. It is this reality which has fostered the outcome observed by First Nations that existing policies to revert to “custom” promote a mere modification of the Indian Act election provisions.<sup>89</sup>

Witnesses have also suggested that the Department’s policy is “too restrictive and inflexible”, resulting in a narrow range of leadership selection models. Currently, there has not been a single instance in which the Department has approved a reversion to custom that is based on a non-electoral model. John Graham from the Institute on Governance, noted that the failure to conceive of a political system that is not based on some form of election, but on other legitimate forms of political representation can be quite limiting and disruptive, especially for smaller communities. On this point, Professor Bradford Morse adds:

My experience and understanding is that, prior to the *Indian Act*, or where the *Indian Act* regime is not applied, First Nations were global leaders in democracy. Democracy in my mind does not mean elections with ballots; it means the voice of the people in the selection of their leaders and in the decision-making of governments. First Nations were extraordinarily democratic. I would agree...that there are many options around how one envisions democracy beyond elections in particular periods.<sup>90</sup>

Beyond the concerns with the Department’s policy, witnesses testifying before the Committee have suggested that reverting to community elections requires support, adequate resources and time. Witnesses, such as Chief Wayne Christian of the Spallumcheen First Nation, described the process of reverting to custom as “onerous”. Grand Chief Norman Glen Ross of the Opaskwayak Cree Nation, expressed a similar view:

Those with custom elections also do not have that support. They are off on their own. A lot of the First Nations need to learn how to bring all the policies in and all the election codes and stuff like that, that really make for a credible election and to have that strong backing. Because when we are operating here, the federal government and the province both need to be comfortable and they both need to have faith in the processes and in the systems and the outcomes that are coming out of there. A lot of that cannot happen because of our [lack of] coordination and our communication.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Assembly of First Nations, *First Nations Elections: charting a path forward from a First Nation perspective*, March 2009, p.16.

<sup>90</sup> *Proceedings*, 6 May 2009. Bradford Morse, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa.

<sup>91</sup> *Proceedings*, 26 May 2009, Grand Chief Norman Glen Ross, Opaskwayak Cree Nation.

Repeatedly, the Committee heard that a significant challenge for First Nations communities wishing to adopt their own custom codes is a lack of resources, not only to draft legally sound and administratively coherent codes, but also to ensure their effective implementation. Shawn Atleo told the Committee that while “over half of First Nations carry out custom elections whereby they establish their own systems...these communities are also not specifically funded to conduct elections.”<sup>92</sup> Louis Harper of the Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin (MKO) explains that, under the *Indian Act*, funding for election processes is provided, but once communities opt out of this system they are essentially “on their own”. For this reason MKO recommended that “equal funding for community elections be made available to ensure accountability on the custom election process.”<sup>93</sup> Chief Angus Toulouse told us that when he was Chief of the Sagamok Anishnawbek, his community sought to move to custom elections, but was restricted by a lack of resources. He remarked that: “We were looking at the *Indian Act* and debating to change the code as a council. Initially, we looked at our financial situation and said, if we stay within the *Indian Act*, at least somebody is paying for the election.”<sup>94</sup>

In some instances, we were told that communities finance the process of reverting to a custom code, and implement its provisions, using revenue from other areas. Chief Tim Manuel of the Upper Nicola First Nation in British Columbia told us that this is particularly challenging for many smaller communities who may lack the resource capacity to review, develop and manage customary elections:

It does cost money, I mean the time, effort and money and expertise, to go from the section 74 to custom elections. It is very time-consuming. Again the band incorporated its own revenue from forestry to offset that cost, but I think looking at other bands or smaller bands that want to do this certainly do not have that capacity to do it.<sup>95</sup>

Witnesses have suggested that policy reform in this area could address the current restrictions of departmental policy and focus on what changes may be needed to enhance accessibility, capacity, flexibility in the range of electoral models available and the role of the Department in facilitating the reversion to custom election system. On the latter point, members of the

---

<sup>92</sup> *Proceedings*, 12 May 2009, Shawn Atleo, BC Regional Chief, Assembly of First Nations.

<sup>93</sup> *Proceedings*, 10 June 2009, Louis Harper, Legal Counsel, Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin.

<sup>94</sup> *Proceedings*, 16 June 2009, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario.

<sup>95</sup> *Proceedings*, 29 September 2009, Tim Manuel, Chief, Upper Nicola First Nation.

Committee are impressed by the considerable work being done in several First Nations communities to revitalize their traditional governance systems, and blend them with contemporary political realities. The Nisga'a Nation for example, blends a variety of cultural and administrative concepts, including a Council of Elders.<sup>96</sup>

## **F. Testimony of Community Members**

The Committee set aside time during its hearings in Manitoba and British Columbia to listen to the views of individual community members concerning issues relating to First Nations elections. The committee heard from 14 individuals in Manitoba and 5 individuals in British Columbia. We also received two submissions from New Brunswick and one from Quebec.

Individuals testifying before the committee raised accountability and transparency as key issues of concern. They expressed the need for more stringent rules governing elected office, including improved conflict of interest guidelines and removal mechanisms to address instances of corruption or fraud. Consistently, we heard of several problems relating to the mail-in ballot system, commonly employed to allow off-reserve members to vote in band elections. Witnesses such as Phyllis Sutherland and Leah Stevenson, for example, told the committee that mail-in ballots were being “misused to gain leadership.”<sup>97</sup> Others, such as Norman Traverse, talked about fraudulent uses of the ballots. Kelvin Chicago, on behalf of the Treaty 3 Grassroots Citizen Coalition, told us about the Coalition’s recommendations to address financial and political accountability issues on reserve and to improve governance practices, including the following:<sup>98</sup>

- The Auditor General of Canada appoint auditors for First Nations bands beyond the influence of regional officials;
- Electoral officers be appointed by an arms-length body such as Elections Canada;
- A transparent system to track wages and salaries of First Nations leaders, be implemented and ending the system of honoraria.

---

<sup>96</sup>Additional information on the Nisga'a Lisims Government can be found on their website at: <http://www.nisgaalisims.ca/?q=about-nisgaa-lisims-government>.

<sup>97</sup> *Proceedings*, 26 May 2009, Phyllis Sutherland and Leah Stevenson, as individuals.

<sup>98</sup> Kelvin Chicago, Treaty 3 Grassroots Coalition, Submission to the Committee, tabled 26 May 2009.



Off-reserve community members appearing before the committee spoke to us of wanting acknowledgement of their concerns and a higher degree of responsiveness from Chief and Council, whom they helped to elect. They told us about feeling marginalized and having limited access to band services. Understandably, many of these individuals, such as Kevin Christmas of the Membertou First Nation, expressed reluctance to see the terms of office for Chief and Council extended without both clear rules of appeal and recall and a separation of politics and band administration. Similarly, Gerald McIvor told us: “You go to any community, and the majority of band members there will tell you, look at the mess they create in two years, look at the mess they will leave us in four.”<sup>99</sup>

The Committee also heard from individuals that the *Indian Act* election system should be replaced with traditional systems and with a return to the nation-nation relationship. On this point, Cathy Ginnish from Natuaqanek (Eel Ground) First Nation, offered this comment:

I want to make it clear, from the onset, that I prefer enforcement of our one true law-treaty law as guaranteed in our Peace and Friendship Treaty (1725-renewed 1752) along with Aboriginal title and rights enforcement.<sup>100</sup>

Similarly, Gerald McIvor told us that:

When you look at the uniform elections act, to me it is just another little step on pushing the First Nations of treaties into the municipal level of government. When you are asking questions about, what do you think will work for *Indian Act* elections, my solution is no *Indian Act* elections...Prior to the first contact, we had the best government structure in the world, the participatory democratic structure. Europeans came, they imposed a representative democratic structure. I am sure you will all agree with me, like it is a dismal failure....RCAP has recommended, give them their self-government, let them exercise their self-determination, their inherent rights to self-government, let them exercise that. You give us a share of the resources, we will create our own institutions, our own service delivery systems, and you will have something that will be the envy of the world.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> *Proceedings*, 25 May 2009, Gerald McIvor and Norman Traverse, appearing as individuals.

<sup>100</sup> Cathy Ginnish, Natuaqanek (Eel Ground) First Nation, *Submission to the Committee* tabled 6 November 2009.

<sup>101</sup> *Proceedings*, 25 May 2009, Gerald McIvor, appearing as an individual.

While several individuals talked about their particular grievances, underlying many of these complaints appears to be a need to address, in a meaningful way, the accountability of Chief and Council, the fostering greater transparency in the way funds are managed, the establishment of mechanisms for greater community participation in the decision-making process, and the creation of a neutral civil service on reserve. With regard to elections specifically, concerns were commonly raised regarding the impartiality of elections and electoral officers, the use and/or misuse of mail-in ballots, the need for a transparent appeals process, and clear procedures for the removal and suspension of elected officials for wrongdoing and unethical practices.

Having considered these concerns, the Committee notes that meaningful consultations between First Nations leadership and community members, both on and off-reserve, are essential to addressing the significant frustrations of the two groups, both with respect to the insufficiency of knowledge of band affairs and the lack of engagement in the political process.

## **G. Other Key Issues**

The Committee heard several concerns with respect to the administrative weaknesses inherent in the regulations governing *Indian Act* elections. Key among them were these:

- The number of councillors who can be elected should be based on community needs and capacities, rather than on the restrictive formula found in the *Indian Act* (one councillor per hundred members but no less than 2 and not exceeding 12);
- Procedures for nominating candidates and the grounds of eligibility to run for office (i.e., residency, criminal records, educational qualifications, etc.) need to be tightened in order to avoid anomalies such as nomination of persons who are ineligible to run for office;
- Procedures governing the mail-in ballot system are too easily open to abuse.

The committee also notes that there was a range of views on whether recall mechanisms - including the removal of a Chief or councillor by referendum, vote, or petition - are appropriate. We heard consistently that the *Indian Act* criteria for removal from office of Chief or councillors do not provide an adequate means for the membership of First Nations to remove “dysfunctional,

corrupt or incompetent leadership from office”. However, we were also told that, given the political sensitivity surrounding this issue as well as the need to guard against spurious allegations, this deficiency should be addressed by rules developed in the community rather than having a “one size fits all” recall mechanism widely imposed.

In addition, we note that evidence concerning same-day elections was mixed. While it is generally supported by the Assembly of Manitoba Chiefs, the Assembly of First Nations, and the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, it did not otherwise figure prominently as a priority issue among individual First Nations in the testimony.



Throughout the committee's hearings, we sought to examine ways in which First Nations elections held pursuant to the *Indian Act* could be strengthened and whether, and what, changes in this area could be made to enhance the political accountability of the elected leadership to its citizens. We solicited the views of First Nations who might be directly affected by our proposals and by any advice we might provide to the federal government. Our findings are informed by their testimony to the Committee as well as by the need to give meaningful expression to the inherent right of self-government.

### **The Recognition of the Inherent Right of Self-Government**

The recognition and affirmation of Aboriginal and treaty rights in Canada by section 35(1) of the *Constitution Act, 1982*, represents a fundamental shift in how Aboriginal rights are conceived. Section 35 acknowledges that Aboriginal rights are pre-existing rights, not dependent on Canadian laws or the Constitution for their existence. First Nations and other expert witnesses heard by the Committee maintain that leadership selection is an inherent right of self-government and therefore a constitutionally-protected section 35 Aboriginal right. Although the Supreme Court of Canada has not yet explicitly ruled on this matter, the Committee notes that the jurisprudence on this issue suggests that the "power to determine leadership selection rules is almost certainly an Aboriginal right protected by section 35" and that the "interference with its power under section 74 of the [*Indian*] Act has not extinguished the power."<sup>102</sup>

Since 1995, federal policy has formally extended political recognition to the inherent right of Aboriginal self-government as an existing section 35 right. The *Inherent Right of Self Government Policy* states that federal recognition of that right is "based on the view that the Aboriginal peoples of Canada have the right to govern themselves in relation to matters that are internal to their communities, integral to their unique cultures, identities, traditions, languages and institutions, and with respect to their special relationship to their land and their resources."

---

<sup>102</sup> *Proceedings*, 2 June 2009, Jim Aldridge.

The policy also affirms the “establishment of governing structures, internal constitutions, elections, leadership selection processes” as integral to that right.<sup>103</sup>

The federal position in respect of the inherent right of self-government aligns with other domestic and international policy statements in this regard. In 1983, for example, the report of the Penner Committee on Indian Self-Government recommended that the Aboriginal right of self-government be explicitly included in the Canadian Constitution, and recognized as a distinct order of government. Similarly, the Charlottetown Accord of the early 1990s proposed a constitutional amendment recognizing Aboriginal peoples’ “inherent right of self-government in Canada.” In 1996, the report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples recognized two separate and distinct bases for Aboriginal self-government as an “existing” Aboriginal and treaty right recognized by section 35. They are:

- Aboriginal peoples have a right of self-determination, based upon principles of international law; and,
- Aboriginal peoples possess an inherent right of self-government based upon common law doctrines.

Internationally, the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*,<sup>104</sup> adopted by the General Assembly on 13 September 2007, recognizes that indigenous peoples have the right to self-determination. Relevant articles of the *Declaration* provide as follows:

### *Article 3*

Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

---

<sup>103</sup> The Government of Canada’s 1995 *Inherent Right of Self Government Policy* can be consulted on line at: <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/pubs/sg/sg-eng.asp>

<sup>104</sup> Canada, Australia, New Zealand and the United States voted against the *UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Australia has since reversed its decision and New Zealand is considering similar action. A majority of 144 states voted in favour of the Declaration and 11 abstained (Azerbaijan, Bangladesh, Bhutan, Burundi, Colombia, Georgia, Kenya, Nigeria, Russian Federation, Samoa and Ukraine). The Declaration can be consulted on line at: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf)

#### Article 4

Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions.

#### Article 18

Indigenous peoples have the right to participate in decision-making in matters which would affect their rights, through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decision making institutions.

Underlying these statements is the recognition that Aboriginal peoples have the right to determine the processes by which they select their leaders and govern their internal affairs. While that right might have been infringed by Euro-Canadian settlement, it has not been extinguished.

### Legislative Approaches to Reform

A central question the Committee grappled with was whether broad legislative changes to the *Indian Act*'s electoral regime is the most effective way to achieve reform and to address the deficiencies of the electoral provisions of the *Indian Act*. While the federal government recognizes the failings of the current *Indian Act* electoral system, broad legislative reform of the *Indian Act* has proven to be highly problematic, and ultimately unsuccessful. From a First Nations perspective, the underlying assumptions and philosophies of the *Indian Act* are deeply flawed, and these are always at issue when the matter of reform is raised; a sentiment eloquently expressed by Regional Chief Angus Toulouse:

We want nothing less than capable governments with true decision-making power over the matters that affect our lives. Continued tinkering with sections of the *Indian Act* will not get us there. It is like painting a house when the foundation is crumbling. We need to build a new structure from the foundation up and to move away from trying to implement a policy direction set in the late 1800s.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> *Proceedings*, 16 June 2009, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario.



The majority of First Nations testifying before this committee spoke of their desire to begin the real work of reconciliation and implementation of their governments, rejecting piecemeal efforts to reform the *Indian Act* in the absence of this larger agenda.<sup>106</sup> Several witnesses asked this committee to recommend a process of genuine engagement to reconstitute Aboriginal governments, including their customary laws, rather than recommending federal legislative interventions as a temporary “fix” pending meaningful self-government.

Consistently, we heard that tinkering with the *Indian Act* will not achieve the meaningful reform that First Nations desire or the fundamental purpose of section 35 – reconciliation. Moreover, there is little appetite both in government and among First Nations to have another set of rules imposed upon them. The Committee believes that if the inherent right to self-government is to have any real meaning, it must certainly begin with First Nations communities designing and implementing their own processes for selecting and removing its leadership. First Nations and members of this Committee are weary of any unjust interference with the section 35 rights of Aboriginal peoples, and are equally concerned that previous federal legislative attempts to reform the *Indian Act* have not, from the perspective of First Nations, accommodated their most fundamental values of governance, including consensual and non-hierarchical decision-making structures.

The committee is mindful of the view that a narrow legislative amendment lengthening the term of office could have some immediate, beneficial effects, such as providing for greater political stability. However, merely amending this provision does little to address the main problem of legitimacy of the system and accountability to the community. Such an amendment would not address the accountability relationship of leadership to community members - a relationship fundamental to democratic governance - and may in fact worsen the divide between First Nations citizens and their elected leaders, in some communities. As we saw in the previous section, many community members refer to elected First Nations leadership as “*Indian Act* Chiefs” suggesting that their role is primarily one of administering an illegitimate colonial regime. This can result, as witnesses mentioned, in situations where only a fraction of community members participate in elections, or where a substantial number of community members feel shut out of the political

---

<sup>106</sup> *Proceedings*, 2 June 2009, Wendy Cornet.

process. It is difficult to conceive how a simple extension to the term of office would resolve this essential aspect of good governance. Such an amendment also does little to address the many other weaknesses of the *Indian Act* electoral regime and its regulations, including the degree of ministerial authority, the flawed appeals process, the formulaic composition of council, the need for suitable mechanisms for the meaningful participation of off-reserve members, removal criteria for councillors, and other administrative issues.

In contrast, pursuing legislative reform of the *Indian Act* to address the weaknesses of the *Act's* electoral provisions appears to contradict the strategies put forward by the vast majority of First Nations witnesses. As evidenced by past attempts, the committee believes this approach could prove unsatisfactory, time-consuming, costly and unsuccessful, especially if not directed by First Nations. Witnesses told us that efforts to retain the *Indian Act* electoral regime, even if improved, miss the mark entirely. Modifying a system whose legitimacy is so fundamentally in question does little to begin the real work of reconciliation. We find that implementing lasting change, necessary to support the establishment of effective and responsive First Nations governments - where all members feel they have a stake and ownership in that system - must begin and end with First Nations themselves.

Finally, we recognize that the legislative route tends to be one that is favored by governments, as the legislative process is something that is readily understood, managed and implemented. For the Department, it can provide a straightforward solution to a complex problem that can be presented to Cabinet in a clear and concise manner. Nevertheless, based on the weight of the evidence before the committee, it does not appear to us to be the most appropriate or effective path forward. Legislative amendments, whether modest or sweeping, fail to address the complexity of the issues at play. There is significant risk that a legislative response, inherently restrictive, could result in a “one-size fits all” approach. More importantly, however, it keeps First Nations electoral systems under the ultimate control of the federal government. This is fundamentally at odds with the section 35 rights of Aboriginal people, including the meaningful recognition and implementation of the right to self-government.

## THE COMMITTEE'S RECOMMENDATIONS

### A. Facilitating the Transition to Community-Designed Codes

This Committee has consistently stated that the *Indian Act*, which is rooted in a colonial framework, must be replaced by a new relationship based on principles of mutual respect and recognition. Insofar as First Nations elections are concerned, we are afforded a rare opportunity to set aside the *Indian Act* electoral regime and to provide First Nations with the tools necessary to address their own particular governance needs. As referenced earlier in our report, the *Indian Act* provides a mechanism which allows First Nations to opt out of the *Indian Act*'s electoral scheme by reverting to "customary" or community-designed elections.

The Committee believes that committing to and enhancing this process - where each First Nation is directly involved in designing and affirming the details of their self-government regime - is the best way to achieve lasting solutions. We agree with witnesses that legislative amendments to the electoral provisions of the *Indian Act* might amount to trying to paint the walls of a house whose foundation is crumbling. Thus, facilitating the transition to community-designed election codes, offers a satisfying way to address the weaknesses of the *Indian Act* electoral system, while respecting the great diversity of circumstances, priorities and aspirations of First Nations. This process does not preclude other policy and/or legislative options from being pursued, if so desired, by First Nations.

The weight of the evidence before this Committee suggests that First Nations are increasingly interested in re-establishing and reconstituting their traditional systems of governance alongside contemporary governance practices. Echoing this sentiment, Chief Norman Bone remarked: "What we would like to promote this time...is that we re-build First Nations governments...ourselves, rather than it being handed down or instructed by another authority."

<sup>107</sup>At the same time, the Minister as well as the Department of Indian Affairs and Northern Development appear to recognize the need to diminish their role in First Nations election systems.

---

<sup>107</sup> *Proceedings*, 27 May 2009, Norman Bone, Chief, West Region Tribal Council and Chief, Keeseekoowenin Ojibway First Nation.



Electoral reform must respect the regional differences and diversity among First Nations across the country. A one-size fits all solution will not work. The Committee believes that the reversion to community-designed electoral systems, either on a regional or individual community basis, allows for greater flexibility in electoral models, including, for example, elders' councils, as well as more appropriate appeal procedures, removal and accountability criteria, strengthened political accountability to community members, longer terms of office, better nomination procedures, and so on.

However, the Committee wants to be certain that the status quo will not prevail and that real, measurable progress is achieved toward the adoption of community-based codes. We therefore feel it is necessary that all parties commit to reasonable timelines to accomplish a comprehensive reversion to community election codes with a view to ultimately repealing the electoral provisions of the *Indian Act* and its regulations within 10 to 15 years. In practice, this means that, from a total of 252 *Indian Act* First Nations, 16-25 First Nations would revert from the *Indian Act* electoral system to custom elections on an annual basis.

The Committee cautions that all parties must be realistic as to what may be achieved within this time frame, and we encourage parties not to let “perfection become the enemy of the good.” Community election codes may evolve and change, with new and better practices incorporated in the fullness of time. Communities wishing to do extensive historical research into ancestral practices may do so at their own pace, as this will not be restricted once initial community election codes are in place. The primary objective is to remove the application of the *Indian Act*, limit the inappropriate federal role in First Nations leadership selection processes and to replace the *Act*'s electoral provisions with codes that are more reflective of a community's governance aspirations and responsive to community participation.

The Committee also finds that there is a need to support First Nations communities in the development of their community election codes, in order to ensure that such codes are legally sound and that they provide for effective governance practices in a contemporary context. We believe the Department of Indian Affairs and Northern Development has an important role to play in supporting the development of strong First Nations community-based codes. This not

only includes providing the required support for developing community codes, but that appropriate communication and education materials (e.g., community information sessions) be made available to First Nations governments and their members to enable a smooth transition from the *Indian Act* electoral regime to community-based codes.

This need not be an inordinately expensive process. Evidence before the Committee suggests that the cost of drafting and ratifying a custom code, with legal counsel, is likely to range from \$20,000 to \$50,000.<sup>108</sup> The costs will vary depending on the degree of consultation, the size of the community and the complexity of the code. Additional resources will also be required for First Nations wishing to improve codes that are already in place and to ensure consistency with Canadian law.

First Nations will also require adequate resources to ensure that they are able to implement the provisions of their code, including the appeals process. Currently, the Department's Band Support Funding Program is intended to "provide a stable funding base to facilitate effective community governance".<sup>109</sup> With regard to the costs of running elections, the Department estimates that, under the *Indian Act*, "a large First Nation could expect to spend between \$7,500 and \$15,000 on an election every two years."<sup>110</sup>

However, we believe these costs will be substantially mitigated by a reduction of the hidden costs inherent in the current system. As we have seen, there are substantial costs associated with the *Indian Act* electoral system, both for First Nations and for the federal government. The fractiousness of elections, the instability resulting from the two-year term, and frequent appeals which destabilize communities, have immense costs to the social well-being and economic potential of First Nations. In addition, there are costs to the Department when investigating appeals, and many election disputes wind up in the Federal Court at a cost to First Nations and

---

<sup>108</sup> See for example, *Proceedings*, 16 September 2009, Jerome Slavik, Barrister and Solicitor, Ackroyd LLP; Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Canada, *First Nations Leadership Selection and Elections*, Discussion Paper, March 2008, p.16.

<sup>109</sup> Information on the Department of Indian Affairs and Northern Development's Band Support Funding Program is available on line at: <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/gov/igsp/bsf/index-eng.asp>.

<sup>110</sup> Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Canada, *First Nations Leadership Selection and Elections*, Discussion Paper, March 2008, p.15.

government in the millions of dollars.<sup>111</sup> We expect that, as the Department's role in the appeals process is gradually phased out, there will be a reduction in the Department's expenditures in this regard. Moreover, as strong community codes are developed and older codes updated to provide for effective dispute resolution mechanisms, we anticipate there will be a substantial reduction in these ancillary social and legal costs.

Finally, the Committee believes that the Department's role should be recast as that of a partner in this important exercise in democratic governance; enabling, rather than restricting, the development of strong First Nation governments that are "consistent with their customs and acceptable to their citizens."<sup>112</sup> This role does not end because a First Nation has reverted to custom. Accordingly, we reject the view that the Department of Indian Affairs and Northern Development has no role to play in supporting First Nations leadership selection and election processes unless they are under the *Indian Act* legislative regime. The fiduciary responsibilities of the federal government to Aboriginal peoples, including First Nations, are always animated irrespective of what electoral regime they happen to fall under. This, and not the *Indian Act*, should guide federal actions. For these reasons, we find that the Band Support Funding Program which is intended to support effective community governance should be reviewed to ensure that all First Nations elections are adequately resourced.

Based on these considerations, we therefore recommend as follows:

---

<sup>111</sup> In his testimony to the Committee on 16 September 2009, Jerome Slavik indicated that First Nations appeals before the Federal Court exceeded \$10 million in the past six years.

<sup>112</sup> Assembly of First Nations, *First Nations Elections: choosing a path forward from a First Nation perspective*, March 2009.



## RECOMMENDATION 1

That the Department of Indian Affairs and Northern Development firmly commit to assisting all First Nations who currently hold elections pursuant to the *Indian Act* in moving to community-based codes;

That the Department of Indian Affairs and Northern Development, in consultation with the Assembly of First Nations and other affected First Nations organizations, establish clear targets and timelines for the reversion to community-based codes for all First Nations who currently hold elections pursuant to the *Indian Act*;

That the Department of Indian Affairs and Northern Development dedicate sufficient funds to assist First Nations in developing and ratifying community-based codes for those First Nations which currently hold elections pursuant to the *Indian Act*; and that such funding be adequate to meet the agreed upon targets and timelines for the reversion to community-designed codes;

That the Department of Indian Affairs and Northern Development ensure that sufficient funding also be made available for First Nations currently under the customary method of leadership selection to update their codes in accordance with standards of procedural fairness, consistency with Canadian law and with effective governance practices;

That Department of Indian Affairs and Northern Development undertake a review of the Band Support Funding Program to ensure that First Nations elections, whether conducted by custom or pursuant to the *Indian Act*, are appropriately resourced; and that adequate funding for elections continue to be made available to First Nations once they revert to a community-designed leadership selection process; and

**That the Department of Indian Affairs and Northern Development provide an annual progress report to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples at the end of each fiscal year on the number of First Nations that have reverted to community-based codes in that year and the amount of money the Department has transferred to First Nations to assist them in moving to community-based codes.**

The Committee also believes that First Nations community members must be able to actively participate, as appropriate, in the decision-making processes of their governments and that political accountability of Chief and Council to community members be strengthened. As we have indicated, community codes can provide an important opportunity to establish mechanisms for meaningful community engagement in both the political and decision-making process. First Nations leaders recognize the importance of consultations when decisions affecting them are being contemplated by the federal government. This is equally true for decisions taken by First Nations governments that could significantly affect their citizens. Accordingly, we strongly encourage the following:

## **RECOMMENDATION 2**

**That First Nations Leadership establish appropriate consultation mechanisms to ensure the meaningful participation of all community members in the development, implementation, and future amendment(s) of community-based codes.**

### **B. Establishing a First Nations Electoral Commission and Appeals Tribunal**

The lack of effective appeal and other dispute resolution mechanisms, both under custom and *Indian Act* elections, has been a prominent concern among witnesses. In the previous section, we identified several problems with the appeals process under the *Indian Act*, and noted that the process lacks rigour, transparency and procedural fairness. We also found that the Department's role in administering appeals ran up against issues of credibility and perceived conflict of interest. With regard to custom codes, serious concerns were raised that some of these codes did

not respect principles of natural justice and procedural fairness, leading to numerous appeals.<sup>113</sup> We heard that under custom codes, appeals are often referred to the federal court, resulting in a lengthy and costly process. First Nations witnesses also expressed concerns regarding the neutrality of electoral officers and other irregularities in the election process.

Given the importance to First Nations elections, we find that there is a need for a clear, transparent, efficient and low-cost appeals process which would offer appropriate expertise in Canadian and indigenous legal traditions, as an alternative to the Courts and to the Department. We also find that there is a need to establish appropriate institutional supports to help build First Nations electoral capacity and to develop effective, more democratic, and transparent election practices. Strengthening governance processes, as the authors of the Harvard research project on American Indian Economic Development have suggested, is a fundamental building block for improved economic and social outcomes. Accordingly, the costs of *not* establishing effective institutional supports to promote strong, democratic, accountable First Nations governments, in our opinion, far outweigh the costs of doing so.

In light of the ongoing challenges with respect to appeals and given the need for better institutional supports to assist First Nations in developing electoral capacity, we find that an independent First Nations Electoral and Appeals Commission should be established, on a national and/or regional basis, with a statutory base to: monitor and oversee First Nations elections when requested; assist in developing electoral codes that meet standards of good governance; and hear election appeals. We therefore recommend as follows:

### RECOMMENDATION 3

**That the Department of Indian Affairs and Northern Development, in collaboration and consultation with the appropriate First Nations and/or Treaty Organizations, take immediate steps to establish a First Nations Electoral and Appeals**

---

<sup>113</sup> On issues concerning custom codes, please see, Congress of Aboriginal Peoples, *Justice is Equality: Post-Corbiere Report*, April 2008. The report is available on line at: [http://www.abo-peoples.org/policy/Justice\\_Is\\_Equality\\_PostCorbiereJuly08.pdf](http://www.abo-peoples.org/policy/Justice_Is_Equality_PostCorbiereJuly08.pdf).



**Commission, operating on a national and/or regional basis, empowered to hear appeals arising from First Nations elections and to promote and strengthen First Nations electoral capacity.**

In addition, the Committee acknowledges that governing is increasingly a complex and challenging task. We heard several witnesses highlight the fact that many First Nations governments administer budgets in the millions of dollars and must deliver a range of services (e.g., education, health, infrastructure, water treatment and delivery) that are normally delivered by municipal and provincial governments in the non-Aboriginal context. We believe that greater support must be made available to First Nations to assist in the development of effective management and administration practices. We believe that the proposed First Nations Electoral and Appeals Commission may be a suitable body to provide governance and professional development services to help build this capacity, and note that such “hands-on” training is not currently provided by the National Centre for First Nations Governance.<sup>114</sup>

### **C. Supporting Regional Initiatives**

A number of regional initiatives are currently underway to reform First Nations’ electoral processes and to develop coordinated, institutional capacity for First Nations elections. Treaty 1 First Nations, the Assembly of Manitoba Chiefs and the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat have each launched regional initiatives to address a range of electoral and governance issues through policy and/or legislative measures. Common to these proposals is a consultative process with individual First Nations communities aimed at working through possible elements of reform, such as common day elections; common custom election codes; removal mechanisms; coordinated appeals processes; an electoral ombudsman or independent appeals body; extension of the terms of office; and other key issues. Underlying each of these initiatives is an interest in developing regional institutional electoral capacity through the implementation of a coordinated approach. Considerable work with respect to First Nations electoral reform has already been undertaken by these groups, and the Committee believes that

---

<sup>114</sup> Information on the role of the National Centre for First Nations Governance can be found on their website at: <http://www.fngovernance.org/>. See, in particular, Frequently Asked Questions.

these First Nations-led efforts should be supported. This could also include the federal government working closely with select First Nations on legislative approaches that may be suitable to them and to their citizens.

We find there is considerable merit in working in partnership with First Nations regional organizations that have advanced proposals for electoral reform. These efforts, we believe, can assist in determining what works best and, what does not, and can help to guide policy and/or legislative change in this area. We therefore recommend:

#### **RECOMMENDATION 4**

**That the Department of Indian Affairs and Northern Development, in collaboration with interested regional First Nations organizations, establish pilot projects to develop and implement First Nations-led electoral initiatives and to guide policy and/or legislative development in this area.**

## CONCLUSION

If the right of self-government is to be given meaningful expression, it must be firmly rooted in First Nations determining, designing and implementing leadership selection processes that are most suitable to them. The imposition, sometimes violently, of the *Indian Act* election system has been predicated on a belief that First Nations traditions and values were of inferior quality, and a stubborn hindrance to their assimilation into the dominant society. The forced assimilation of Aboriginal peoples, including the subversion of their traditional political systems, has been a dismal moral and political failure. Today, First Nations struggle to govern under a system disconnected from their cultures that has produced, in too many instances, an untenable degree of factionalism. The Committee strongly believes that this page of our history must definitively and unequivocally be turned, if for no other reason than it has failed to result in effective governance structures.

The proposals we have set out in this report are based on our shared conviction that a community's process for selecting or electing its leadership is at the heart of self-government. In order for these processes to truly reflect the cultures, values and aspirations of First Nations, they must rest on First Nations designing and adopting their own leadership selection processes that respect the principles of natural justice. Our task, in turn, must be to resist the temptation to continue in the misguided view, however well-intentioned, that our political systems and institutions are desirable or even appropriate to others.



Meeting Date	Agency and Spokeperson	Brief
May 6, 2009	<b>As individuals:</b>	
	Bradford W. Morse, Professor, Ottawa University Law School;	
	John Graham, Senior Associate, Institute on Governance;	X
	Shin Imai, Professor, Osgoode Hall Law School, York University.	
May 12, 2009	<b>Assembly of First Nations:</b>	
	Shawn Atleo, Regional Chief, British Columbia;	
	Karen Campbell, Senior Policy Analyst.	
May 13, 2009	<b>Indian and Northern Affairs Canada:</b>	X
	Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Lands and Trust Services;	
	Marc Boivin, Manager, Governance Branch;	
	Nathalie Nepton, Director, Band Governance Directorate.	
May 25, 2009	<b>Assembly of Manitoba Chiefs:</b>	X
	Ron Evans, Grand Chief.	
	<b>Sagkeeng First Nation:</b>	
	Donovan Fontaine, Chief.	
	<b>Southern Chiefs Organization:</b>	X
	Morris J. Swan Shannacappo, Grand Chief.	
	<b>Treaty One First Nations:</b>	X

Paul Chief, Councillor, Brokenhead Ojibway  
Nation;

Chief Glenn Hudson, Peguis First Nation;

Chief Terrance Nelson, Roseau River First  
Nation.

**Long Plain First Nation:**

David Meeches, Chief.

**Dakota Ojibway Tribal Council:**

X

Robert Daniels, Acting Chief Executive  
Officer.

**As individuals:**

Clifton Starr;

X

Gerald McIvor;

Norman Traverse;

Cyril Keeper.

May 26, 2009

**Canupawakpa Dakota First Nation:**

Frank Brown, Chief.

**Swampy Cree Tribal Council:**

Grand Chief Norman Glen Ross, Chair;

Andrew Colomb, Chief, Marvel Colomb First  
Nation.

**Interlake Reserves Tribal Council:**

Chief Emery Stagg, Chair.

**Roseau River Anishinabe First Nation:**

Terrance Nelson, Chief.

**Peguis First Nation:**

Glenn Hudson, Chief.

**Norway House Cree Nation:**

Marcel Balfour, Chief.

**Berens River First Nation:**

George Kemp, Chief.

**As individuals:**

Phyllis Sutherland;

Leah Sutherland;

Kevin Chicago;

X

Tommy Keesick;

Lou Ella Shannacappo;

Jean Courchene;

Roderick Ross;

Elmer Courchene;

Renata Mecorise;

Mary A. Starr.

May 27, 2009

**West Region Tribal Council:**

Chief Norman Bone, Chair.

**Keeseekoowenin Ojibway First Nation:**

Norman Bone, Chief.

**Waywayseecappo First Nation:**

Murray Clearsky, Chief.

**Pine Creek First Nation:**

Derek Nepinak, Chief.



**West Region Tribal Council:**

Chief Norman Bone, Chair.

**As individuals:**

Dwayne Blackbird;

Mike D. Ahmo;

Murray Clearsky.

**Skownan First Nation:**

Joseph Maud, Councillor.

June 2, 2009

**As individuals:**

Jim Aldridge;

Wendy Cornet.

**X**

June 3, 2009

**Congress of Aboriginal Peoples:**

**X**

Kevin Daniels, Interim National Chief.

June 10, 2009

**Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin:**

Louis Harper, Legal Advisor.

**Dakota Ojibway Tribal Council:**

**X**

Chief Ken Chalmers, Chair;

David Meeches, Chief;

Robert Daniels, Chief Executive Officer.

June 16, 2009

**Chiefs of Ontario:**

**X**

Angus Toulouse, Ontario Regional Chief;

Johanna Lazore, Senior Policy Analyst.

September 16, 2009

**As an individual:**

Jerome Slavik, Barrister & Solicitor, Ackroyd  
LLP.

**X**

September 29, 2009    **Upper Nicola Indian Band:**

Tim Manuel, Chief.

**Spallumcheen First Nation:**

Wayne Christian, Chief.

**Saik'uz First Nation:**

Joanne Teegee, Director.

**Westbank First Nation:**

Larry Derrickson, Councillor.

**As an individual:**

Virginia George.

September 30, 2009    **Bella Coola First Nation:**

**X**

Theresa Hood, Interim Band Manager.

**Alexis Creek First Nation:**

Ervin Charleyboy, Chief.

**As an individual:**

Bruce Mack;

Eleanor Lowe;

Leonie Spurr;

Dennis Patrick.

**Alexandria First Nation:**

Cary Morin, Band Manager.

October 2, 2009

**Musqueam First Nation:**

Ernest Clark Campbell, Chief.

**Cheam First Nation:**

Sid Douglas, Chief.

**Nicomén First Nation:**

Donna Gallinger, Chief.

**Ucluelet First Nation:**

Violet Mundy, Chief.

**Nanoose First Nation:**

David Bob, Chief.

**Malahat First Nation:**

Randy Daniels, Chief.

**Lytton First Nation:**

Janet Webster, Chief.

**Laxkw'alaams Band:**

Eugene Bryant, Councillor.

**Boothroyd First Nation:**

Phillip Campbell, Chief.

October 7, 2009

**Quebec Native Women Inc.:**

X

Ellen Gabriel, President.

**Kitigan Zibi Band Council:**

X

Gilbert Whiteduck, Chief.



October 27, 2009	<b>Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs Secretariat:</b>	<b>X</b>
	Chief Lawrence Paul, Co-chair;	
	Chief Noah Augustine, Co-chair.	
	<b>Union of New Brunswick Indians:</b>	<b>X</b>
	Chief Noah Augustine, President.	
October 28, 2009	<b>As an individual:</b>	<b>X</b>
	Lynne Groulx, President, Indigenous Law Resource Center Inc.	
No specific date	<b>As an individual:</b>	<b>X</b>
	Cathy Ginnish.	
No specific date	<b>Membertou First Nation:</b>	<b>X</b>
	Kevin Christmas.	
No specific date	<b>As an individual:</b>	<b>X</b>
	Donna Isaac.	



Senate



CANADA

Sénat

# **ÉLECTIONS CHEZ LES PREMIÈRES NATIONS : UNE QUESTION DE CHOIX FONDAMENTAL**

**Rapport du  
Comité sénatorial permanent  
des peuples autochtones**

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

*Président*

L'honorable Lillian Eva Dyck

*Vice-présidente*

Mai 2010



*This document is available in English.*



Disponible sur l'Internet parlementaire :

[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Travaux des comités — Sénat — 40<sup>e</sup> législature, 3<sup>e</sup> session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations  
du comité peuvent être consultés en ligne en visitant

[www.senate-senat.ca](http://www.senate-senat.ca)

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction  
des comités du Sénat au 613-990-0088 ou  
par courriel à [ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca](mailto:ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca)

Table des matières

MEMBRES ..... ii

ORDRE DE RENVOI..... iii

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT ..... iv

MISE EN CONTEXTE..... 1

INTRODUCTION ..... 1

LA DÉCISION ET LES AUDIENCES DU COMITÉ ..... 2

LA GENÈSE DES ÉLECTIONS EN VERTU DE LA *LOI SUR LES INDIENS*..... 3

LE CONTEXTE DES ÉLECTIONS CONFORMES À LA *LOI SUR LES INDIENS* ET DES  
ÉLECTIONS COUTUMIÈRES ..... 6

    Élections conformes à la *Loi sur les Indiens*..... 7

    Élections coutumières ..... 8

LE RÔLE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA..... 11

LES PRESSIONS ET LES TENTATIVES EN VUE D’IMPOSER LA RÉFORME ..... 13

LE RÉGIME ÉLECTORAL DE LA LOI SUR LES INDIENS : CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU.. 17

ENJEUX ET DÉFIS ..... 17

    A. Le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* ..... 18

    B. Le cycle électoral biennal..... 22

    C. La responsabilité politique ..... 27

    D. Les procédures d’appel en matière d’élections ..... 29

    E. Le retour aux élections coutumières (ou communautaires) ..... 34

    F. Le témoignage des membres des communautés ..... 39

    G. Autres enjeux clés ..... 42

CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS..... 44

Reconnaissance du droit intrinsèque à l’autonomie gouvernementale ..... 44

Approches législatives à la réforme..... 46

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ ..... 50

    A. Faciliter la transition à des codes conçus par la communauté..... 50

    B. Création d’une commission électorale et d’un tribunal d’appel des Premières nations ..... 56

    C. Appui aux initiatives régionales ..... 58

CONCLUSION..... 60

ANNEXE A – TÉMOINS ..... 61

## MEMBRES

---

### LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES 40<sup>E</sup> LÉGISLATURE, 3<sup>E</sup> SESSION (3 mars 2010 - )

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.  
*Président*

L'honorable Lillian Eva Dyck  
*Vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Patrick Brazeau  
Larry W. Campbell  
Jacques Demers  
\*James S. Cowan (or Claudette Tardif)  
Elizabeth Hubley  
\*Marjory LeBreton, C.P. (or Gerald Comeau)  
Sandra Lovelace-Nicholas  
Dennis Glen Patterson  
Rose-May Poirier  
Nancy Greene Raine  
Nick G. Sibbeston  
Carolyn Stewart Olsen  
\* Membres d'office

*Autres sénateurs ayant participé à cette étude :*

Les honorables sénateurs Bert Brown, Sharon Carstairs, C.P., Jane Cordy, Joan Fraser, C.P., Daniel Lang,  
Yonah Martin et Robert W. Peterson.

*Greffière du comité :*  
Marcy Zlotnick

*Analyste du Service d'information et de recherche parlementaires  
de la Bibliothèque du Parlement :*  
Tonina Simeone



## ORDRE DE RENVOI

---

Extrait des *Journaux du Sénat* le mardi 16 mars 2010 :

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Greene,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la deuxième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2011 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

L'honorable sénateur Cools propose, appuyée par l'honorable sénateur Day, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est rejetée à la majorité.

La question est mise aux voix sur la motion de l'honorable sénateur St. Germain, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Greene,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la deuxième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2011 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion est adoptée avec dissidence.

*Le greffier du Sénat*

Gary O'Brien

## AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

---

« Quand il n’y a point de vision, le peuple est sans frein<sup>1</sup> »

Sans vision de ce qui est juste, c’est le cœur même de la condition humaine et la survie de tout peuple qui est en péril. La Constitution canadienne parle de paix, d’ordre et de bon gouvernement, mais ces trois éléments ne constituent pas une vision, ils correspondent plutôt à des buts ou objectifs. Pour en faire une vision, il faudrait comprendre et accepter les étapes à franchir afin de réellement instaurer la paix, l’ordre et le bon gouvernement, soit le parcours qui nous mènera à la concrétisation de cette vision.

Depuis l’arrivée des colonisateurs et l’imposition de leur régime de gouvernance partout au Canada, les peuples autochtones résistent et luttent pour rétablir leurs formes traditionnelles de représentation politique et de gouvernance, pour garder le contrôle de leurs propres affaires, et pour que les gouvernements leur rendent des comptes à eux. Ces efforts sont toutefois ironiques, puisque comme l’a souligné le professeur Bradford Morse, « avant la *Loi sur les Indiens* et là où cette loi n’est pas appliquée, les Premières nations ont toujours été des chefs de file en matière de démocratie. [...] la démocratie ne s’exprime pas nécessairement par les urnes, mais elle veut dire que le peuple a voix au chapitre dans la sélection de ses dirigeants et dans les décisions que prennent ses gouvernements. »

La première chose à faire pour favoriser l’instauration d’un gouvernement autochtone consiste à préciser et à faire progresser cette vision véritable. Mais avoir une vision ne suffit pas; un peuple doit aussi être libre de la concrétiser. Les peuples autochtones doivent donc être eux-mêmes en mesure de traduire leur vision en projets de politiques, organisations et mouvement politique.

Le Comité fait valoir que les citoyens de chacune des Premières nations doivent participer directement à la définition de leur régime d’autonomie gouvernementale. Pour ce faire, on peut modifier les dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*, ou encore opter pour des codes électoraux conçus par les communautés, ce qui n’exclut pas d’autres options législatives ou politiques, si c’est ce que les Premières nations désirent. Quel que soit le chemin choisi par une Première nation, le Canada devrait respecter la démarche entreprise.

Aussi longtemps que la gouvernance des Premières nations sera sous la coupe de lois et de politiques appartenant à une ère révolue et imposées par des autorités de l’extérieur, il sera difficile de voir comment des modes de gouvernance judicieux et des institutions adaptées à leurs réalités culturelles pourront être instaurées. Le Canada se doit donc de reconnaître les Premières nations qui veulent une meilleure gouvernance, obliger leurs autorités à rendre des comptes à la population, et faire en sorte que la gouvernance entraîne des changements positifs. Autrement, si on s’en remet à d’autres solutions ou au statu quo, ces peuples continueront tout simplement à dériver sans frein.

---

<sup>1</sup> Proverbes : chapitre 29, verset 18.

## INTRODUCTION

La manière dont nous choisissons nos dirigeants et les personnes qui doivent nous représenter compte beaucoup pour nous.<sup>2</sup>

Pendant plus d'un siècle, les politiques canadiennes ont affaibli les systèmes politiques traditionnels des peuples autochtones, et elles ont imposé à ces derniers un système de gouvernance — conseils de bandes et élections — qui est déconnecté de leur culture et qui leur est étranger. Les peuples autochtones se débattent aujourd'hui pour renouer avec leurs formes traditionnelles de représentations politiques et de pratiques de gouvernance. L'un des piliers de leur combat pour l'autodétermination est le droit fondamental à déterminer le mode de sélection de leurs dirigeants et les bases sur lesquelles ces derniers appuient leurs pouvoirs.

Il est de plus en plus évident que c'est par l'exercice de l'autonomie gouvernementale et la mise sur pied d'institutions légitimes et culturellement adaptées que les Premières nations parviendront au mieux à régler les défis auxquels elles sont confrontées. L'une des études les plus marquantes à cet égard est le Projet Harvard sur le développement économique selon lequel, afin de régler les problèmes socio-économiques qui affectent les communautés autochtones, il est essentiel de s'appuyer sur des pratiques gouvernementales et des institutions véritablement ancrées dans la culture de la communauté.<sup>3</sup>

Les Premières nations essaient de plus en plus de s'affranchir des limitations du régime électoral de la Loi sur les Indiens qui leur a été imposé à la fin des années 1800, et cela à la faveur de la négociation d'ententes d'autonomie gouvernementale et de la création de codes électoraux fixés par la communauté. Les premiers efforts ont consisté à s'attaquer aux racines historiques de ces

---

<sup>2</sup> Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Témoignages*, Shawn Atleo, chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations, 12 mai 2009. À la suite de son témoignage devant le comité, Shawn Atleo a été élu chef national de l'Assemblée des Premières Nations.

<sup>3</sup> On trouvera les constatations du Projet Harvard sur le développement économique à l'adresse : <http://www.hks.harvard.edu/hpaied/>.



problèmes contemporains de gouvernance et à revitaliser les formes traditionnelles de gouvernance. Les Premières nations ont, certes, réclamé une réforme en profondeur de la *Loi sur les Indiens*, y compris de ses dispositions concernant les élections, mais ce genre de démarche prend souvent beaucoup de temps. D'ailleurs, dans le cadre de son étude de la question, le comité a cherché à déterminer, avec intelligence et dans le respect des parties concernées, comment régler les préoccupations communes concernant le régime électoral de la *Loi sur les Indiens*.

## LA DÉCISION ET LES AUDIENCES DU COMITÉ

Pour beaucoup de Premières nations, le choix d'un conseil est régi par les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Les Premières nations et le gouvernement fédéral ont pris acte de l'existence de nombreux problèmes en rapport avec les élections fixées par la *Loi sur les Indiens*, problèmes qui ont débouché sur des systèmes électoraux qui présentent une multitude de travers et de difficultés administratives occasionnant de fréquents appels.<sup>4</sup> Dans le passé, le gouvernement fédéral a presque toujours échoué dans ses tentatives visant à moderniser la *Loi sur les Indiens*, surtout dans le cas des dispositions relatives à la gouvernance.

Tout d'abord, les points de vue divergent quant à la nécessité et à la façon de modifier les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Pour les Premières nations, les dirigeants représentent beaucoup sur le plan de l'autonomie gouvernementale et toute modification législative à la *Loi sur les Indiens* nécessiterait des consultations poussées avec les Premières nations et l'obtention de leur accord.<sup>5</sup> Certains préconisent une approche progressive, tandis que d'autres préfèrent un changement plus global, par exemple sous la forme d'une loi qui autoriserait les Premières nations à opter pour un nouveau régime électoral de leur cru afin de remplacer, totalement ou partiellement, le régime de la *Loi sur les Indiens*. Ce qui semble toutefois certain, c'est que le statu quo n'est acceptable ni pour les dirigeants, ni pour les membres des Premières nations.

---

<sup>4</sup> Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Témoignages*, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 16 juin 2009. [Ci-après, les *Témoignages*.]

<sup>5</sup> Assemblée des Premières Nations/Affaires indiennes et du Nord Canada, Initiative conjointe SFF-APN pour l'élaboration de politiques, *Elections and Leadership Selection, Policy Options*, mars 2000, p. 84.

Quand il a entrepris son étude de la question des élections en vertu de la *Loi sur les Indiens*, le comité a voulu savoir s'il était possible de renforcer le processus de sélection (élections) des dirigeants des Premières nations. Sa décision d'étudier cet aspect découle en partie des préoccupations soulevées par les Premières nations qui estiment qu'à cause de l'obligation qui leur est faite de tenir des élections en vertu de la *Loi sur les Indiens* tous les deux ans, leurs dirigeants ont de la difficulté, avant de devoir affronter une autre élection, à fixer des orientations stratégiques à long terme, de même qu'à prévoir et à mettre en œuvre des processus durables. Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport de 2007 sur le développement économique des Autochtones, le succès économique passe nécessairement par des pratiques de gouvernance, des institutions et des procédures efficaces.<sup>6</sup>

Le comité a entamé ses audiences publiques à Ottawa en mai 2009, puis il s'est rendu au Manitoba et en Colombie-Britannique en mai et en octobre, respectivement. La majorité des témoins appartenait à des Premières nations qui tiennent actuellement des élections en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou qui se sont récemment converties aux élections coutumières. Le comité a également réservé un certain temps à la tenue de séances ouvertes à l'occasion desquelles des particuliers, membres des communautés, ont pu exprimer leurs préoccupations et faire part de leurs idées sur la façon d'améliorer les élections au sein des Premières nations. Le comité a tenu en tout 17 séances et il fait à présent rapport de ses constats.

## LA GENÈSE DES ÉLECTIONS EN VERTU DE LA *LOI SUR LES INDIENS*

Afin de comprendre pourquoi les Premières nations sont plutôt réfractaires à l'idée de modifier grandement les dispositions sur les élections contenues dans la *Loi sur les Indiens*, il convient de comprendre l'origine de ces dispositions. Avant l'arrivée des Européens, les peuples et les communautés autochtones au Canada avaient leurs propres institutions politiques et méthodes de représentation politique. Peu après la confédération, cependant, la *Loi sur les Indiens* a imposé à ces communautés l'idéal politique de gouvernement local élu issu de la période coloniale

---

<sup>6</sup> Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Partager la prospérité du Canada* — un coup de main, pas la charité, mars 2007. On peut consulter ce rapport en ligne à l'adresse : <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/abor-f/rep-f/rep06-f.pdf>.

britannique.<sup>7</sup> À l'époque, la politique canadienne, dont le système électoral était l'un des piliers, avait pour objet de « civiliser » les peuples autochtones et de les « assimiler » à la société dominante.<sup>8</sup> Les systèmes politiques traditionnels étaient en général vus comme une entrave à l'acculturation des peuples autochtones qu'on réalisait en les assimilant aux mœurs de la société dominante. C'est pour cette raison que les dispositions électorales de la loi ne font aucune référence aux anciens systèmes tribaux de gouvernement et qu'elles ont été mises en œuvre avec très peu d'égard pour les valeurs traditionnelles.<sup>9</sup>

À la fin des années 1800, William Sprague, alors surintendant adjoint aux Affaires indiennes, faisait remarquer que la substitution des institutions politiques traditionnelles à des conseils de bande élus était destinée à préparer les « Indiens » à des institutions apparentées à des administrations municipales. Voici ce qu'il a écrit à cet égard :

Les lois de 1868 et de 1869 concernant les Affaires indiennes ont été imaginées afin d'amener, petit à petit, les Indiens à se mêler à la race blanche dans le cadre de besoins quotidiennes. Elles se voulaient un moyen de faciliter l'élection de conseils, pour un temps limité, composés de membres des bandes, conseils qui pourraient veiller aux affaires locales. Ces hommes intelligents et instruits, reconnus comme chefs, pourraient accomplir les souhaits des hommes adultes de chaque bande qui serait ainsi équitablement représentée dans la conduite des affaires intérieures.

En remplaçant ainsi un système irresponsable par un système responsable, cette disposition légale était destinée à préparer la voie à l'établissement d'institutions municipales simples.<sup>10</sup>

Le régime électoral des conseils de bande avait donc pour objet de réprimer les systèmes tribaux et de contrôler la civilisation autochtone en remplaçant — pour reprendre les mots du surintendant adjoint Sprague — un système de gouvernement « irresponsable » par un système « responsable ».

---

<sup>7</sup> Wendy Moss et Elaine Gardner O'Toole, *Les Autochtones : historique des lois discriminatoires à leur endroit*, Bibliothèque du Parlement, 1991.

<sup>8</sup> On trouvera un traitement complet de l'évolution historique du système électoral de la *Loi sur les Indiens* dans l'ouvrage de W. Daugherty et de D. Madill, intitulé *Indian Government Under Indian Act Legislation 1868-1951*, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1980.

<sup>9</sup> Cité par Leroy Little Bear, Menno Boldt, J. Anthony Long ed., in *Pathways to self-determination: Canadian Indians and the Canadian State*. Toronto: University of Toronto Press, 1984, p. xii.

<sup>10</sup> Ibid., p. 184. [traduction]



Selon l'historien John Tobias, on jugeait à l'époque que les seules anicroches à la civilisation et à l'assimilation des Indiens étaient leur manque de formation au système politique canadien.<sup>11</sup>

Le système de gouvernement élu, fixé par la *Loi sur les Indiens*, ne conférait aux bandes que des pouvoirs limités de gouvernement local. En revanche, la loi donnait des pouvoirs considérables au gouvernement colonial en matière d'administration et d'orientation des affaires politiques de la bande. Par exemple, le surintendant général ou son agent délégué avait le pouvoir de déclencher des élections et de les superviser, et il pouvait convoquer des réunions de la bande qu'il était en mesure de présider ou auxquelles il pouvait participer de plein titre, sauf pour voter ou pour ajourner les séances. Dans les amendements qui ont ensuite été apportés à la loi, le gouvernement a continué d'étendre son contrôle sur les affaires politiques des bandes en supprimant l'élection traditionnelle des chefs et en interdisant leur réélection. En 1895, le ministre a même été investi du pouvoir de déposer les chefs et les conseillers des bandes où le système électoral ne s'appliquait pas. Le gouvernement avait adopté ces amendements après avoir constaté que les chefs de bande de l'Ouest résistaient aux innovations concernant le système d'administration des réserves ainsi qu'aux efforts du gouvernement pour décourager la pratique des croyances et des valeurs indiennes traditionnelles.<sup>12</sup>

Le régime électoral restrictif de la *Loi sur les Indiens* et l'imposition du contrôle fédéral se sont heurtés à la résistance quasi généralisée des bandes indiennes. Malgré l'opposition des Indiens au système d'élection de la *Loi sur les Indiens*, le gouvernement allait plus tard de nouveau essayer d'éliminer des formes de gouvernance traditionnelle. C'est ainsi qu'en 1880, sur la côte ouest, il a banni les potlachs, importants événements d'affirmation du leadership et de l'ordre social. Dans les années 1920, le gouvernement canadien a emprisonné les leaders traditionnels des haudenosaunis pour installer un conseil élu en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Le *Rapport de la Commission royale des peuples autochtones* de 1996 a mis en exergue les difficultés ressenties par les peuples autochtones à cause de l'imposition du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. Le rapport conclut à ce propos : « Depuis un siècle, cette loi a remplacé ou

---

<sup>11</sup> John L. Tobias, *Canada's Indian Policies: Actions and Reactions*, The Western Canadian Journal of Anthropology (1976) Vol. VI, n° 2, p. 19.

<sup>12</sup> John L. Tobias, *Protection, Civilization, Assimilation: An Outline of Canada's Indian Policy*, The Western Canadian Journal of Anthropology (1976), Vol. VI, n° 2, p. 13.

relégué dans l'ombre les structures politiques traditionnelles et les mécanismes de contrôle interne que les autochtones avaient mis au point au fil des siècles en fonction de leurs sociétés et de leurs situations particulières ».<sup>13</sup> Ainsi, le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* est enraciné dans la mentalité coloniale et, du point de vue des Premières nations, aucune modification à la loi ne mettra un terme au contrôle colonial exercé sur les élections au sein des bandes. Les Premières nations essaient plutôt d'élaborer leurs propres outils pour gérer l'élection de leurs dirigeants et elles le font à la faveur d'ententes d'autonomie gouvernementale négociées et de l'adoption de leurs propres codes électoraux.<sup>14</sup>

## **LE CONTEXTE DES ÉLECTIONS CONFORMES À LA *LOI SUR LES INDIENS* ET DES ÉLECTIONS COUTUMIÈRES**

On recense actuellement plusieurs méthodes de sélection des chefs de Premières nations. Les Premières nations ayant signé des ententes d'autonomie gouvernementale appliquent leurs propres procédures pour choisir leurs dirigeants et ne sont donc pas assujetties aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*. Selon le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC)<sup>15</sup>, les méthodes de sélection des dirigeants se répartissent ainsi :<sup>16</sup>

- Deux cent cinquante-deux bandes indiennes (soit 41 p. 100) tiennent leurs élections conformément aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*.<sup>17</sup>
- Trois cent trente-quatre bandes (soit 54 p. 100) tiennent leurs élections « selon la coutume » plutôt qu'aux termes de la *Loi sur les Indiens*.
- Vingt-neuf Premières nations (soit 5 p. 100) choisissent leurs dirigeants aux termes de leur entente d'autonomie gouvernementale.

---

<sup>13</sup> Canada, *Rapport de la Commission royale des peuples autochtones*, vol. 2, partie 1, 1996, p. 346.

<sup>14</sup> En 1971, par exemple, 385 Premières nations (soit 71 p. 100) tenaient leurs élections conformément aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*. Ce nombre n'a cessé de diminuer, puisqu'on ne compte plus que 41 p. 100 des Premières nations qui font la même chose.

<sup>15</sup> Les sigles MAINC et AINC (Affaires indiennes et du Nord Canada) sont tous deux utilisés dans le présent rapport pour désigner le ministère.

<sup>16</sup> Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, mémoire déposé au comité le 13 mai 2009.

<sup>17</sup> L'*Arrêté sur l'élection du conseil de bandes indiennes* contient la liste des bandes qui tiennent des élections conformément à la *Loi sur les Indiens*.

- De 10 à 15 bandes adoptent d'autres mécanismes de choix des dirigeants, comme le système héréditaire ou le système de clan.

Ce cocktail de processus de sélection des dirigeants trouve ses origines dans le paragraphe 74(1) de la *Loi sur les Indiens* qui confère au ministre le pouvoir de déclarer — quand cela s'impose au nom de la bonne gouvernance d'une bande — que le conseil de la bande sera choisi conformément aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*.<sup>18</sup> Historiquement, les bandes indiennes continuaient de choisir leurs dirigeants selon la coutume jusqu'à ce qu'on ait déterminé qu'elles étaient « suffisamment avancées ou civilisées » pour choisir leurs dirigeants selon les dispositions de la *Loi sur les Indiens*.<sup>19</sup> Le paragraphe 74(1) dit ceci :

Lorsqu'il le juge utile à la bonne administration d'une bande, le ministre peut déclarer par arrêté qu'à compter d'un jour qu'il désigne le conseil d'une bande, comprenant un chef et des conseillers, sera constitué au moyen d'élections tenues selon la présente loi.

Selon cette disposition de la *Loi sur les Indiens*, le processus de sélection des dirigeants par défaut est depuis toujours la méthode coutumière qui demeure en place jusqu'à ce que le ministre établisse que les dispositions électorales de la loi devraient s'appliquer. Par conséquent, lorsqu'une nouvelle bande est établie, par exemple, son conseil est choisi selon la coutume à moins que le ministre ne déclare que les procédures électorales de la *Loi sur les Indiens* régiront ses processus électoraux.

### **Élections conformes à la *Loi sur les Indiens***

Ce sont les articles 74 à 80 de la *Loi sur les Indiens* qui encadrent l'élection des conseils de bande. De nature assez générale, ces dispositions fixent uniquement les règles fondamentales concernant la taille du conseil, le droit de vote des membres, les mandats, les vacances et

<sup>18</sup> Avant 1956, le pouvoir de prendre un arrêté aux termes du paragraphe 74(1) était exercé par le gouverneur en conseil.

<sup>19</sup> Comité consultatif ministériel conjoint, Recommandations et options législatives présentées à l'honorable Robert Nault, c.p. député, ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, rapport final du 8 mars 2002.



l'annulation des élections. Le *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* qui accompagne la *Loi* est beaucoup plus détaillé et contient des règles sur les mises en candidature, la liste électorale, les bureaux de scrutin, le mode de vote et les appels à l'égard d'une élection.<sup>20</sup>

Voici quelques dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* :

- L'article 74 prévoit que les bandes indiennes peuvent être assujetties au système électoral prévu dans la *Loi sur les Indiens* par arrêté du ministre.
- Le paragraphe 74(2) porte que le conseil d'une bande doit se composer d'un chef ainsi que d'un conseiller par 100 membres de la bande, mais que le nombre de conseillers ne peut être inférieur à deux ni supérieur à 12 et qu'aucune bande ne peut avoir plus d'un chef.
- Le paragraphe 74(3) porte que le chef d'une bande doit être élu à la majorité des votes des électeurs de la bande ou à la majorité des votes des conseillers élus.
- Le paragraphe 76(2) porte que le scrutin est secret.
- Le paragraphe 77 porte sur l'admissibilité des électeurs.<sup>21</sup>
- Le paragraphe 78(1) porte sur le mandat et énonce que « les chefs et conseillers d'une bande occupent leur poste pendant deux années ».

### Élections coutumières

Comme nous l'avons vu, le pouvoir des bandes de se doter de leurs processus coutumiers de sélection des dirigeants est reconnu depuis toujours dans la *Loi sur les Indiens*, puisqu'il constitue même le processus de choix « par défaut ». L'emploi du terme « coutumier » porte quelque peu à confusion. Ce mot, tel qu'il est employé dans la *Loi sur les Indiens* et par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, ne qualifie pas les méthodes traditionnelles

---

<sup>20</sup> Le *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* est accessible à l'adresse <http://www.canlii.org/fr/ca/legis/regl/crc-c-952/derniere/crc-c-952.html>.

<sup>21</sup> Le paragraphe 77(1) de la *Loi sur les Indiens* fixe l'admissibilité des électeurs et porte qu'un électeur doit être âgé d'au moins 18 ans et « résider ordinairement sur la réserve ». Le 20 mai 1999, dans l'arrêt *Corbiere c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord)*, la Cour suprême du Canada a estimé que l'expression « réside ordinairement sur la réserve » était contraire au droit à l'égalité des membres de bande vivant hors des réserves aux termes de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La cour a annulé cet article de la loi.

de choix des dirigeants. Il sert plutôt à faire la distinction entre les conseils de bande élus selon le régime de la *Loi sur les Indiens* et ceux qui sont élus d'après les règles établies par la bande. Toutefois, ces règles ne sont pas forcément fondées sur des méthodes traditionnelles de choix des dirigeants. Sauf précision contraire, le mot « coutumier », au sens où nous l'employons dans ce rapport, concerne des codes électoraux fixés par la communauté plutôt que des systèmes de choix des dirigeants fondés sur l'hérédité, les clans ou le consensus.

Il existe deux grandes catégories de bandes régies par la coutume :

- les bandes reconnues par le gouvernement fédéral comme ayant toujours élu leurs chefs selon la coutume et qui n'ont jamais été assujetties au régime électoral de la *Loi sur les Indiens*;
- les bandes qui ont déjà été assujetties au régime électoral de la *Loi sur les Indiens*, mais qui sont ensuite « revenues » à la méthode coutumière en se conformant aux exigences de la politique fédérale.

Depuis 1988, la Politique sur la conversion à un système électoral communautaire du gouvernement fédéral exige des bandes qui souhaitent revenir au système électoral coutumier et donc abandonner le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* qu'elles élaborent un code écrit devant, notamment : être conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*; préciser des mécanismes d'appel; contenir des dispositions sur la participation des membres ne vivant pas dans la réserve; et prévoir l'approbation par la communauté du code électoral coutumier.<sup>22</sup>

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) oblige aussi les Premières nations qui se convertissent au système électoral coutumier à se doter d'un code électoral fixé par la communauté qui soit écrit et conforme aux principes de justice naturelle et d'équité procédurale. Selon la politique du ministère, les membres de la bande qui ne vivent pas dans la réserve doivent être autorisés à voter et il faut prévoir un processus acceptable, comme le vote

---

<sup>22</sup> Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Politique sur la conversion à un système électoral communautaire*. Il est possible d'obtenir des exemplaires de cette politique auprès du ministère.

postal, qui leur permette de participer au scrutin.<sup>23</sup> Elle dicte également que les électeurs hors réserve doivent avoir la possibilité d'occuper une charge au conseil de bande. Les Premières nations qui reviennent au régime électoral coutumier doivent faire approuver leur code par une majorité des membres de la bande âgés de 18 ans ou plus votant par scrutin secret. Il est permis de recourir à un autre procédé pour faire approuver le code pour autant qu'il ait été accepté à l'avance par le MAINC et par la bande. Même si la *Loi sur les Indiens* ne prescrit aucune règle concernant la sélection des dirigeants suivant la coutume, les bandes ne sont jamais autorisées à revenir à un régime de sélection autre qu'électoral.

Il existe une abondance de textes jurisprudentiels sur la nature des élections coutumières. Voici quelques-unes des grandes observations que l'on peut faire au sujet de la nature de cette catégorie d'élections :<sup>24</sup>

- Le pouvoir des bandes d'arrêter leurs propres règles de choix des dirigeants de façon coutumière a toujours été reconnu dans la *Loi sur les Indiens*.
- Le pouvoir des bandes d'arrêter leurs propres règles de choix des dirigeants de façon coutumière n'est pas un pouvoir découlant de la *Loi sur les Indiens*; c'est plutôt un pouvoir inhérent de la bande. C'est un pouvoir que les bandes ont toujours eu et que la *Loi sur les Indiens* ne peut modifier que dans certaines situations bien définies, comme le prévoit l'article 74 de la *Loi*.
- La modification de ce pouvoir en application de l'article 74 de la *Loi* n'entraîne pas son abolition.
- Les coutumes ne sont pas figées dans le temps, puisqu'elles peuvent se transformer en règles qui sont très différentes des méthodes traditionnelles de choix des dirigeants.
- Pour que son adoption soit valide, le choix coutumier des dirigeants n'a pas à être adopté par une majorité d'électeurs de la bande aux termes du paragraphe 2(3) de la *Loi*. Un consensus important des membres de la bande est cependant nécessaire. En l'absence de

---

<sup>23</sup> Brian Craine, Robert Mainville et Martin W. Mason, *First Nations Governance Law*, LexisNexis Canada Inc., 2006, p. 183.

<sup>24</sup> Rapport du comité consultatif ministériel conjoint, p. 63.



règles précisant ce consensus, les tribunaux seront appelés à trancher la question d'après les faits en cause.

Aucun code d'élection coutumière ne se ressemble. Certains n'apportent que quelques modifications au système électoral de la *Loi sur les Indiens*, par exemple en allongeant les mandats, tandis que d'autres apportent des changements plus importants. Il peut aussi être question de marier les formes traditionnelles de gouvernance (conseils coutumiers) avec les structures de gouvernance contemporaines (chef et conseiller élus).

## LE RÔLE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA

Le ministre et le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada exercent davantage d'autorité sur les Premières nations qui appliquent le régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. La loi et le règlement qui en découle régissent le fonctionnement du régime électoral et régulent dès lors, dans une grande mesure, les processus de sélection des dirigeants des Premières nations. Il convient tout particulièrement de noter qu'en vertu du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*, les appels à la suite d'élections sont étudiés et examinés par le ministère. Si ce dernier détermine qu'il y a eu corruption ou violation de la *Loi sur les Indiens* ou du *Règlement* ayant pu modifier l'issue des élections<sup>25</sup>, le ministre peut demander au gouverneur en conseil d'annuler les élections. De plus, les fonctionnaires assurent la formation et le soutien du personnel électoral. En revanche, en vertu des ententes sur l'autonomie gouvernementale, le ministère n'intervient que très peu dans le processus de sélection des dirigeants des Premières nations. Toutefois, le ministère exige que la Première nation concernée rédige et ratifie une constitution qui soit conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* et que les règles régissant le processus de sélection des dirigeants soient claires et transparentes.

Comme nous l'avons vu, le ministère exige également des Premières nations qu'elles respectent les exigences de sa politique. Tous les codes électoraux élaborés par les Premières nations doivent être soumis à l'approbation du ministère. Ils sont ensuite examinés par les fonctionnaires pour voir s'ils sont conformes à la politique. Le cas

---

<sup>25</sup> Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Mémoire*, 13 mai 2009.

échéant, le ministre peut émettre un décret en vue de retirer la Première nation concernée de l'application des dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*. Dès que la Première nation échappe à la portée des dispositions électorales de la *Loi*, le ministère ne supervise plus l'évolution des codes électoraux communautaires.<sup>26</sup>

C'est pour des considérations d'ordre juridique que le ministère ne supervise plus les codes électoraux fixés par la communauté une fois qu'ils ont été approuvés. En effet, les tribunaux ont jugé que les élections coutumières découlent d'un pouvoir inhérent des bandes et ne dépendent pas d'une autorité déléguée en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Dans l'arrêt *Bone c. Sioux*, la Cour a statué que le pouvoir d'une bande de choisir son conseil de façon coutumière :

[...] est un pouvoir inhérent de la bande; c'est un pouvoir dont la bande a toujours disposé et que la *Loi sur les Indiens* ne peut modifier que dans des circonstances limitées, comme le prévoit le paragraphe 74(1) de la *Loi*.<sup>27</sup>

Il en va de même dans l'arrêt *Campbell et al c. British Columbia* [2000] où le juge Williamson fait remarquer ceci en regard de la jurisprudence traitant du droit coutumier :

Après la confédération, les Autochtones ont non seulement conservé leur pouvoir d'élire leurs dirigeants et de déterminer comment ils s'y prendront pour cela, mais aussi le pouvoir de faire éventuellement évoluer la forme ou la méthode qu'ils appliqueront pour exercer leurs droits ancestraux. Le choix de la méthode de désignation des chefs politiques constitue manifestement un exercice d'autonomie gouvernementale.<sup>28</sup>

Ainsi, le pouvoir de déterminer les règles de sélection des dirigeants « est presque certainement un droit ancestral protégé par l'article 35 » de la *Loi constitutionnelle de 1982*.<sup>29</sup> En conséquence, toute tentative de la part du ministère d'intervenir dans le processus coutumier de choix des dirigeants, une fois que celui-ci a été mis en place, ne peut être qu'une forme d'ingérence déplacée.

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> *Bone c. Sioux Valley Indian Band No. 290 Council*, [1996] 3 C.N.L.R. 54 (C.F.P.I.). [traduction]

<sup>28</sup> *Campbell c. British Columbia* 2000 BCSC 1123. [traduction]

<sup>29</sup> *Témoignages*, Jim Aldridge, 2 juin 2009. Voici le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* : « Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et affirmés. »

## LES PRESSIONS ET LES TENTATIVES EN VUE D'IMPOSER LA RÉFORME

Les pressions visant à imposer la réforme du système électoral de la *Loi sur les Indiens* ont vu le jour pour une diversité de raisons dont l'une des principales est la légitimité douteuse des gouvernements élus en vertu de la *Loi sur les Indiens*, lesquels, du point de vue des Premières nations, sont en porte-à-faux par rapport à leurs coutumes et valeurs.

La deuxième raison est la faiblesse du système électoral de la *Loi*. Il s'agit notamment de faiblesses administratives comme les procédures de nomination imprécises et le vote par correspondance qui est la porte ouverte aux abus et aux fraudes.<sup>30</sup> D'autres problèmes, plus fondamentaux, concernent le degré d'autorité du ministre, l'absence d'un processus d'appel adapté et autonome, l'inadéquation des dispositions relatives à la destitution des élus, la responsabilité des élus envers le ministère plutôt qu'envers les membres de la communauté et le manque de souplesse dans l'établissement des mandats et la détermination de la taille des conseils.

Le troisième facteur de pression, qui est loin d'être négligeable, a trait à la contestation judiciaire des élections de Premières nations en vertu de la *Charte des droits et libertés* ou des lois régissant les droits des Autochtones. On songera plus particulièrement à cet égard à l'obligation de résider dans la réserve pour pouvoir voter aux élections et à celle de se présenter à une charge élue (poste de conseiller), qui ont toutes deux été invalidées par les tribunaux.<sup>31</sup> Cependant, les Premières nations et la fonction publique semblent considérer que les sempiternels litiges ne sont pas une solution pour régler toutes ces questions, parce que les procédures judiciaires sont coûteuses, prennent du temps et ont une issue imprévisible et déstabilisatrice.

Les tentatives de réforme du système électoral de la *Loi sur les Indiens* découlent de l'insatisfaction croissante associée au fonctionnement du régime. L'une des principales démarches entreprises pour réformer la politique a été l'initiative menée conjointement par l'Assemblée des Premières Nations et par Affaires indiennes et du Nord Canada en matière de développement de politiques (services fonciers et fiduciaires) de 1998 à 2001. Celle-ci se voulait

---

<sup>30</sup> Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Témoignages*, 13 mai 2009.

<sup>31</sup> *Corbiere c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203; *Canada (Procureur général) c. Esquega*, 2008 C.A.F. 182 (CanLII).



une réponse au *Rapport sur la Commission royale des peuples autochtones* de 1996 et elle était destinée à proposer différentes options de politique sur les principaux thèmes suivants : élections, qualité de membre, ajout aux réserves et environnement. S'agissant des élections, l'une des principales propositions visait à élaborer des régimes électoraux communautaires et à éliminer l'application de la *Loi sur les Indiens* en tant que mesure préliminaire au rétablissement des formes traditionnelles de choix des dirigeants. Les mesures suivantes ont été proposées pour parvenir à ces fins :<sup>32</sup>

- préparation à l'échelon communautaire de codes coutumiers;
- préparation à l'échelon communautaire de procédures locales de règlement des différends;
- capacité régionale des Premières nations et conseils consultatifs;
- possibilité d'appliquer le paragraphe 4(2) de la *Loi sur les Indiens* pour permettre le dégagement de certaines dispositions comme la durée des mandats et le nombre de conseillers;
- renouvellement de la politique devant déboucher sur la conversion réformée à une politique coutumière favorisant un large éventail de modèles électoraux et élaboration conjointe de politiques en vue de limiter et de redéfinir le rôle du ministère en cas de règlement des différends.

Même si elle a été encensée, cette initiative n'a rien donné. L'échec est attribuable, dans une large mesure, à la différence d'opinions entre les Premières nations et le gouvernement fédéral sur la façon dont les politiques proposées devaient déboucher sur une réforme législative. La réforme était devenue la priorité du gouvernement dans le sillage de l'arrêt *Corbière*<sup>33</sup>, en 1999, qui avait invalidé les restrictions en matière de résidence qui empêchaient les membres vivant hors réserve de voter lors d'élections organisées par leur bande.<sup>34</sup>

Le Comité consultatif ministériel conjoint (CCMC) a été constitué en novembre 2001 en vue de prodiguer au ministre des conseils techniques concernant les modifications susceptibles d'être

---

<sup>32</sup> Assemblée des Premières Nations/Affaires indiennes et du Nord Canada, Sélection et élection des dirigeants des Premières nations, document de discussion, mars 2008, p. 3.

<sup>33</sup> *Supra*, note 19.

<sup>34</sup> John Provart, *Reforming the Indian Act: First Nations Governance and Aboriginal Policy in Canada*, *Indigenous Law Journal*, vol. 2, automne 2003, p. 117 à 169.

apportées aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière de gouvernance, en prévision d'une loi fédérale dans ce domaine. On lui a plus particulièrement demandé de donner des conseils techniques sur les points suivants : situation et capacité juridiques; choix des dirigeants et obligation de rendre des comptes sur le plan politique; structures, pouvoirs et autorités en matière de gouvernance, et enfin gestion financière et obligation de rendre des comptes.

En mars 2002, après avoir largement consulté les dirigeants des Premières nations, le CCMC a publié son rapport final. Il a examiné la façon de modifier la *Loi sur les Indiens* de manière à améliorer les règles en matière de choix des dirigeants et de droit de vote. Ses recommandations étaient en partie fondées sur les hypothèses suivantes :

- les modifications législatives ne devaient pas porter atteinte aux droits ancestraux et aux droits issus de traité;
- les modifications législatives auraient pour effet d'établir des règles par défaut pour l'élection des dirigeants et de permettre aux bandes d'élaborer leur propre régime de choix des dirigeants, sous réserve de certaines exigences législatives.

En 2002, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-7, Loi concernant le choix des dirigeants, le gouvernement et l'obligation de rendre compte des bandes indiennes et modifiant certaines lois [appelé aussi *Loi sur la gouvernance*]. Pour le gouvernement, ce texte était destiné à « moderniser » les dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant la gouvernance et à combler les lacunes du régime en fournissant aux Premières nations les outils dont elles avaient besoin pour administrer leurs affaires de façon efficace et responsable. Les Premières nations ont soutenu que la loi proposée violait leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. « L'unique option dont pouvaient se prévaloir les bandes régies par l'article 74 de la *Loi* aurait pu empiéter sur leur droit d'opter pour un régime coutumier, tandis que la limite de temps exclusivement applicable aux bandes ayant choisi un régime coutumier aurait pu, de fait, soumettre ces dernières à un régime qu'elles n'avaient pas choisi. »<sup>35</sup> Dans son rapport, le CCMC a fait remarquer que « le fait d'imposer un régime à une bande qui préfère choisir ses

---

<sup>35</sup> Assemblée des Premières Nations, *First Nations Elections: choosing a path forward from a First Nation perspective*, mars 2009, p. 22. [traduction]

dirigeants en appliquant un système différent pouvait donc constituer une atteinte à leurs droits ».<sup>36</sup>

Pour une diversité de raisons, toutes aussi complexes les unes que les autres, le projet de loi C-7 a été de plus en plus controversé. À l'époque, une majorité écrasante de témoins du Comité permanent de la Chambre des communes des affaires autochtones, du développement du Nord et des ressources naturelles, a fait ressortir les différences marquées entre « les objectifs, les avantages et les conséquences » de la loi proposée. Le projet de loi C-7 est mort au feuillet à l'occasion de la prorogation du Parlement, le 12 novembre 2003, et n'a plus ensuite été redéposé.

---

<sup>36</sup> *Rapport du comité consultatif ministériel conjoint*, p. 63. [traduction]



## ENJEUX ET DÉFIS

Les élections et le choix d'un chef constituent une question cruciale pour nos gouvernements et constituent peut-être l'exemple le plus éloquent du fait que nous subissons toujours une oppression culturelle et un déni de nos droits fondamentaux en tant que peuples autochtones et gouvernements des Premières nations.<sup>37</sup>

On dit souvent de la *Loi sur les Indiens* qu'elle est dépassée et anachronique. Il ne faut donc pas s'étonner que le régime électoral qu'elle prescrit reflète les structures et les pratiques administratives caractéristiques des institutions publiques du début et du milieu du XX<sup>e</sup> siècle.<sup>38</sup> La plupart des gouvernements ont, depuis, amélioré ces pratiques, mais les dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*, comme l'a laissé entendre Shawn Atleo, demeurent « en grande mesure dénuées des principes modernes de gouvernance responsable ».<sup>39</sup>

Les témoins qui se sont présentés devant le comité ont dégagé un certain nombre de préoccupations communes relativement aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* et du règlement qui en découle. De nombreux témoins des Premières nations ont expliqué pourquoi le système de gouvernance de la *Loi sur les Indiens* a favorisé les divisions au sein de leurs communautés et a sapé la reddition de comptes. Ils nous ont également expliqué les effets négatifs de l'adoption du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* sur les systèmes de gouvernance traditionnelle et sur les coutumes associées au choix des dirigeants. La section suivante résume les enjeux les plus fréquemment mentionnés par les témoins de Premières nations à l'occasion de nos audiences sur cette question.

---

<sup>37</sup> *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, Chef régional de l'Ontario, chefs de l'Ontario.

<sup>38</sup> Frances Abele, *Like an Ill-Fitting Boot: Government, Governance and Management Systems in the Contemporary Indian Act*, Rapport préparé pour le Centre national pour la gouvernance des Premières nations, juin 2005.

<sup>39</sup> *Témoignages*, 12 mai 2009, Shawn Atleo, alors chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations.

## A. Le régime électoral de la *Loi sur les Indiens*

D'aucuns considèrent généralement que le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* est assorti d'un système de choix des dirigeants qui ni ne traduit, ni ne respecte les besoins ou les valeurs des Premières nations. L'imposition historique du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* a obéi, non pas à un idéal élevé de démocratie, mais plutôt, comme l'a fait remarquer Jim Aldridge, au désir marqué de « promouvoir l'assimilation et de remplacer les formes traditionnelles de gouvernement ». <sup>40</sup> Les témoins se sont exprimés avec passion sur la manière dont le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* a, pendant des générations, déformé et déplacé les cultures et les systèmes politiques des communautés autochtones. S'exprimant à propos de l'évolution historique du régime d'élection des conseils de bande, pris comme moyen visant à éliminer les systèmes politiques autochtones traditionnels, Shawn Atleo a déclaré au comité :

La *Loi sur les Indiens*, de par ses dispositions sur les élections et sur le choix des dirigeants, a toujours été fondée sur l'idée de miner nos systèmes historiques pour les remplacer par de nouveaux systèmes imposés de l'extérieur. Cette idée a toujours causé de sérieuses difficultés dans nos collectivités. Ce mépris de nos systèmes et de nos pouvoirs historiques et traditionnels caractérise encore la loi aujourd'hui. <sup>41</sup>

De nombreux témoins de Premières nations ont souligné qu'en imposant aux Premières nations un système d'élection des conseils de bande, le gouvernement avait délibérément cherché à remplacer les systèmes d'élection traditionnelle des dirigeants par des pratiques, des institutions et des philosophies politiques propres à la société dominante. Wendy Cornet explique que l'objectif était alors d'éliminer les vestiges des structures de gouvernance traditionnelle « pour en faire des organisations aussi semblables que possible aux notions non autochtones de gouvernance et de démocratie, sans trop s'efforcer d'explorer ou de vraiment comprendre ensemble les concepts de gouvernement et de démocratie propres aux Premières nations ». <sup>42</sup> Faisant remarquer que le système électoral de la *Loi sur les Indiens* avait pour principal objet de

---

<sup>40</sup> *Témoignages*, 2 juin 2009, Jim Aldridge.

<sup>41</sup> *Témoignages*, 12 mai 2009, Shawn Atleo.

<sup>42</sup> *Témoignages*, 12 mai 2009, Wendy Cornet.

répondre aux besoins du gouvernement colonial et non à ceux des Premières nations, Theresa Hood de la Première nation Nuxalk, a déclaré au comité :

Les politiques relatives aux élections selon la *Loi sur les Indiens* ont été rédigées par des personnes non indiennes au profit de peuples non indiens qui n'ont pas de compte à rendre aux peuples des Premières nations et qui n'ont jamais comblé les besoins de nos Premières nations.<sup>43</sup>

Le chef Terrance Nelson, de la Première nation Roseau River, au Manitoba, a indiqué au comité que le système électoral est l'une des principales facettes de l'objectif global de la *Loi sur les Indiens* visant à contrôler et à réglementer la vie des Autochtones :

La *Loi sur les Indiens* ne concernait pas des droits; son objet était de veiller à ce que le gouvernement contrôle les Premières nations. Le régime électoral était simplement un élément du régime de la *Loi sur les Indiens* contrôlant les Premières nations.<sup>44</sup>

Ces systèmes, imposés de l'extérieur, ne se sont pas nécessairement traduits par l'apparition de gouvernements ouverts, responsables et démocratiques. Les témoins ont déclaré au comité que l'imposition du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*, loin d'avoir favorisé l'établissement de gouvernements « responsables » a plutôt limité la capacité des Premières nations à se doter de gouvernements davantage responsables et démocratiques. Selon le chef Gilbert Whiteduck, de la Première nation Kitigan Zibi, cette « éradication systématique » des cultures et des systèmes traditionnels est à l'origine de procédures électorales au sein des bandes qui « à l'heure actuelle, font écho à ce projet avorté ».<sup>45</sup> Selon le chef Angus Toulouse :

Par ailleurs, la *Loi sur les Indiens* a produit des systèmes électoraux très imparfaits, incohérents, faisant trop intervenir les mécanismes d'appel et qui, en fin de compte, ont déstabilisé nos gouvernements.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> *Témoignages*, 30 septembre 2009, Theresa Hood, gestionnaire de bande par intérim, Première nation Nuxalk.

<sup>44</sup> *Témoignages*, 26 mai 2009, Terrance Nelson, chef, Première nation Roseau River Anishinabe.

<sup>45</sup> *Témoignages*, 7 octobre 2009, Gilbert Whiteduck, chef, Première nation Kitigan Zibu.

<sup>46</sup> *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario.



Même son de cloche du côté du chef Lawrence Paul :

Le régime électoral prévu dans la *Loi sur les Indiens*, qui s'applique toujours à la majorité de nos membres des Premières nations, a eu une profonde incidence sur la manière dont nos sociétés se sont traditionnellement gouvernées elles-mêmes. Il a supplanté notre autorité inhérente en tant que chefs et porté atteinte à nos traditions, à notre culture et à nos systèmes de croyances. Il ne reflète pas nos besoins et nos aspirations, et il n'a pas non plus évolué au même rythme que les principes des gouvernements modernes et responsables.<sup>47</sup>

Beaucoup considèrent que le régime d'élection des conseils de bande, sans doute à cause d'un passé malheureux, équivaut à la dénégation, illégitime et inacceptable, du droit ancestral à l'autonomie gouvernementale. L'absence de légitimité des gouvernements élus en vertu de la *Loi sur les Indiens* est manifeste aujourd'hui encore. Les élus qui favorisent les méthodes traditionnelles de choix des dirigeants traitent les autres de « chefs de la *Loi sur les Indiens* », laissant entendre que ces derniers tiennent leur pouvoir du système colonial plutôt que de leur communauté. Derik Nepinak, chef de la Première nation de Pine Creek, nous a confirmé que dans sa communauté, on les qualifie souvent d'« ogimahkan », c'est-à-dire de chefs d'opérette.<sup>48</sup> Dans son témoignage, Ellen Gabriel, présidente de Femmes autochtones du Québec Inc., nous a parlé du faible taux de participation des électeurs dans sa communauté de Kahnawake, située juste au sud de Montréal. Elle nous a dit qu'un grand nombre de kahnawa'kehró:non' ne considèrent pas que le conseil Mohawk est leur instance dirigeante; cela étant, seulement 28 p. 100 des personnes inscrites ont effectivement voté lors des élections de 2008. Ellen Gabriel a qualifié d'inacceptable le refus du gouvernement fédéral de traiter avec le gouvernement traditionnel mohawk :

Je suis une personne traditionnelle de la longue maison. Comme je l'ai indiqué, je ne participe pas au scrutin à l'occasion des élections de mon conseil de bande parce que nous avons, et nous avons toujours, un gouvernement qui existait avant que les Européens arrivent ici. Il est devenu illégal dans les années 1920 et l'est toujours. Le

<sup>47</sup> *Témoignages*, 27 octobre 2009, Lawrence Paul, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.

<sup>48</sup> *Témoignages*, 27 mai 2009, Derek Nepinak, chef, Pine Creek First Nation.

gouvernement refuse de traiter avec les gouvernements des peuples traditionnels. Le gouvernement contrevient à l'article 35 de la Constitution qui porte sur les droits inhérents.<sup>49</sup>

Cette situation n'est pas unique à Kahnawake. En 1924, le gouvernement a eu recours au pouvoir que lui confère le paragraphe 74(1) de la *Loi sur les Indiens* pour remplacer le conseil traditionnel Haudenosaunee de la réserve des Six Nations en Ontario par un chef et un conseil élus sous le régime de la *Loi sur les Indiens*.<sup>50</sup> Un grand nombre de membres des Six Nations se sont opposés à cette mesure. Cela étant, aujourd'hui encore, la vaste majorité des membres des Six Nations ne participent toujours pas aux élections tenues en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Le professeur Shin Imai a déclaré au comité que l'imposition du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* aux Six Nations n'avait pas permis à ces dernières de régler leurs problèmes de gouvernance, mais les avait plutôt exacerbés. Voici ce qu'il nous a dit :

Au final, sur les 10 000 à 12 000 résidents des réserves des Six Nations qui sont habilités à voter, seuls quelques centaines expriment leurs suffrages parce que la majorité refuse de participer aux élections en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Ils refusent de participer à quoi que ce soit qui découle de cette loi. Dans des situations de ce genre, même si le gouvernement a décrété que c'est la *Loi sur les Indiens* qui doit s'appliquer, la modification de dispositions relatives à la gouvernance ne règlera pas le problème de fond.<sup>51</sup>

À cause de ce qui s'est produit dans les années 1920, les Six Nations ont aujourd'hui à leur tête un gouvernement traditionnel dont les liens avec la Couronne d'Angleterre remontent à très loin dans le temps, et un conseil élu reconnu en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Le conseil Haudenosaunee n'est pas reconnu par le gouvernement fédéral et il n'exerce aucun pouvoir en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Un grand nombre de témoins des Premières nations nous ont dit que les efforts délibérés du gouvernement en vue de saper les régimes de gouvernance des Premières nations et de les

<sup>49</sup> *Témoignages*, 7 octobre 2009, Ellen Gabriel, présidente, Femmes autochtones du Québec Inc.

<sup>50</sup> Aux termes du paragraphe 74(1) de la *Loi sur les Indiens*, le ministre a le pouvoir de déclarer que le conseil de la bande sera choisi conformément aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*.

<sup>51</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009, Shim Imai, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York.

remplacer par un modèle euro-canadien de gouvernement local élu avaient causé la déstabilisation de leurs communautés ainsi que l'altération de leur culture et de leurs valeurs politiques. C'est pour cette raison que beaucoup estiment aujourd'hui que les changements envisagés pour améliorer le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* ne sont en fait destinés qu'à entériner les théories et les valeurs les plus fondamentales de la société dominante en matière de gouvernance, et non à mettre en œuvre des changements qui reconnaissent et respectent l'autonomie des Premières nations sur ces questions.

## **B. Le cycle électoral biennal**

Une majorité écrasante de témoins sont venus dire au comité qu'en imposant des élections aux deux ans, la *Loi sur les Indiens* a engendré l'instabilité et provoqué des divisions au sein des communautés de Premières nations. On nous a le plus souvent dit (à quelques notables exceptions près) que les mandats de deux ans sont trop courts pour favoriser la stabilité politique, pour permettre d'envisager et de mettre en œuvre des initiatives à long terme et pour bâtir les fondations nécessaires à l'essor des communautés. Partout au pays, on nous a dit que la fréquence des élections et les changements brusques qui peuvent en découler sur le plan de la composition des conseils, chefs en tête, a eu un effet nuisible sur la capacité des responsables de Premières nations de mettre en place des processus durables avant de devoir affronter une nouvelle élection.

S'agissant des effets négatifs du cycle électoral biennal, le chef Lawrence Paul, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique, a déclaré au comité :

Il est d'opinion courante que le mandat de deux ans des membres des conseils de Première nation qui tiennent leurs élections en vertu de la *Loi sur les Indiens* restreint la capacité de ceux-ci de gérer le gouvernement des Premières nations et d'agir au mieux des intérêts de tous les citoyens à long terme. Le court délai fait obstacle à l'engagement de substantiels investissements commerciaux et à l'établissement de relations d'affaires, à la planification et à la mise en œuvre à long terme, de même qu'au renforcement de la responsabilisation continue d'un régime de gouvernance acceptable qui sert les intérêts à long terme de tous les citoyens des Premières nations.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> *Témoignages*, 27 octobre 2009, Lawrence Paul, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.



La majorité des témoins entendus par ce comité se sont d'ailleurs fait l'écho de ce sentiment. Ainsi, le chef Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, nous a déclaré :

Nous estimons tous, je pense, qu'un mandat de deux ans ne permet pas d'élaborer et de planifier des interventions dont on peut être tenu responsable. La fréquence des élections peut causer instabilité et incertitude pour les membres de la collectivité et les entreprises, et elle nuit au développement global de la collectivité. Il y a certainement de meilleures façons de procéder et les Premières nations doivent les trouver.<sup>53</sup>

Les mandats de deux ans compliquent tout particulièrement la tâche des chefs et des conseillers qui n'ont jamais été élus auparavant. Cette situation est également exacerbée par le fait que les gouvernements de Premières nations, sans égard à leur taille, sont chargés d'administrer tout un éventail de services de type provincial (comme le logement, l'éducation, la santé, le développement économique, etc.) pour leurs citoyens et qu'ils le font fréquemment avec des effectifs de fonctionnaires insuffisants. Tout nouvel élu doit naturellement passer par une phase d'apprentissage, mais le cycle électoral de deux ans ne donne pas aux chefs et aux conseils suffisamment de temps pour décoder les complexités des divers portefeuilles dont ils sont chargés, et encore moins pour planifier et mettre en œuvre une quelconque initiative avant d'être confrontés à une nouvelle élection.

Dans son témoignage, Theresa Hood nous a décrit les effets perturbateurs du roulement élevé de chefs et de conseillers sur la gouvernance d'une communauté :

Notre communauté croit que tenir des élections aux deux ans est trop rapide pour notre conseil. Nos membres considèrent qu'ils ont à peine le temps d'apprendre à connaître notre organisation au moment où leur mandat prend fin. Cette situation est compliquée par le grand roulement au sein de notre conseil. On retourne en arrière à chaque élection. Nous perdons également des membres importants de notre conseil à chaque élection, des conseillers responsables de portefeuilles clés.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario.

<sup>54</sup> *Témoignages*, 30 septembre 2009, Theresa Hood, gestionnaire de bande par intérim de la Première nation Nuxalk.

Et puis, ce constant changement d'élus empêche les Premières nations de travailler ensemble et d'entreprendre en commun de grands projets à l'échelle de la région et des tribus. Paul Chief, conseiller de la Première nation ojibway de Brokenhead, nous a dit à cet égard :

La composition des conseils ne cesse de changer d'une année à l'autre. Il est à peu près impossible d'assurer la pérennité des partenariats conclus avec les autres Premières nations puisque nous passons le plus clair de notre temps à informer et à renseigner les nouveaux membres et les membres sortants de nos conseils.<sup>55</sup>

À Williams Lake, en Colombie-Britannique, Cary Morin, de la Première nation d'Alexandria, a renforcé la position exprimée par ses collègues :

[Le] mandat de deux ans est problématique parce que les élections des chefs et des conseillers des conseils tribaux, des initiatives plus importantes et des grands conseils tribaux qui veulent travailler ensemble sont toutes décalées. Elles n'ont pas toutes lieu en même temps, et les chefs sont différents à chaque mandat. Ce qui arrive, c'est que si l'on veut mener à bien un projet stratégique auquel on a travaillé durant un certain temps, un nouveau chef et de nouveaux conseillers peuvent entrer en scène à tout moment, et s'ils ne partagent pas la même vision, tout tombe à l'eau.<sup>56</sup>

De nombreux témoins ont aussi souligné le rapport entre stabilité politique et développement économique. L'incertitude créée par un cycle électoral court, notamment à cause du changement toujours possible de règles et de joueurs, risque de décourager les investissements dans les communautés de Premières nations. Pour le grand chef Ron Evans, la réforme électorale qui prévoit l'allongement des mandats aurait l'avantage d'établir « la continuité du leadership nécessaire pour mobiliser les gens et promouvoir une mission commune en vue de renforcer le pouvoir économique ». <sup>57</sup>

Ce qui préoccupe par-dessus tout les membres du comité, ce sont les dissensions que le régime électoral et la course stratégique aux charges élues provoquent au sein des communautés de Premières nations. Les témoins nous ont dit qu'en vertu du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* (selon lequel une simple majorité des voix permet de l'emporter), ce sont les candidats

<sup>55</sup> *Témoignages*, 25 mai 2009, Paul Chief, conseiller, Première nation ojibway de Brokenhead.

<sup>56</sup> *Témoignages*, 30 septembre 2009, Cary Morin, gestionnaire de bande, Première nation d'Alexandria.

<sup>57</sup> *Témoignages*, 25 mai 2009, Ron Evans, grand chef, Assemblée des chefs du Manitoba.

appartenant à de grosses familles ou à d'importants groupes fondés sur la parenté qui sont favorisés. Pour Menno Boldt, les petites familles se sentent souvent flouées par ce processus qui tend à diviser les communautés entre dirigeants d'un côté et dirigés de l'autre.<sup>58</sup> La situation est aggravée par le fait que le système est conçu de telle façon que les titulaires de charges jouissent d'un pouvoir considérable en matière de distribution des subventions et des services gouvernementaux. Le chef Terrance Nelson, de la Première nation Roseau River, au Manitoba, nous a expliqué que les élections chez les Premières nations sont âprement contestées parce que la charge de chef ou de conseiller est souvent la principale voire la seule façon d'occuper un emploi rémunérateur au sein de la communauté :

Pour comprendre pourquoi les élections constituent une source aussi importante de dissension dans une pléthore de collectivités des Premières nations, il faut examiner la situation économique des peuples et des collectivités des Premières nations. Les Premières nations du Canada se classent au 63<sup>e</sup> rang de l'indice du niveau de vie des Nations Unies. Bon nombre de collectivités des Premières nations sont extrêmement pauvres et, dans certaines d'entre elles, le taux de chômage s'élève jusqu'à 95 p. 100. [...] Ainsi, la personne qui devient chef ou membre du conseil s'assure non seulement d'un revenu, mais également, si je peux m'exprimer ainsi, du contrôle de la plupart des richesses de la collectivité. Par conséquent, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi les élections déclenchent les passions dans notre collectivité.<sup>59</sup>

Dans son exposé au comité, Jérôme Slavik nous a aussi dit que beaucoup de Premières nations administrent des budgets se chiffrant en millions de dollars et qu'elles contrôlent des entreprises réalisant des millions de dollars en chiffre d'affaires. Elles sont chargées d'embaucher du personnel, de distribuer les allocations de logement et d'administrer les politiques foncières. Autrement dit, elles sont responsables d'un ensemble d'activités qui ont une incidence directe sur le bien-être des membres de la communauté. Il estime dès lors que la concurrence pour occuper des fonctions de dirigeant est très forte étant donné que de nouveaux visages sont attirés par la possibilité de diriger des Premières nations qui disposent aujourd'hui d'importantes ressources,

---

<sup>58</sup> *Pathways to Self Determination*, p. 122.

<sup>59</sup> *Témoignages*, 25 mai 2009, Terrance Nelson, chef, Première nation Anishinabe de Roseau River.



situation qui se traduit très souvent par des élections marquées par des luttes amères et des appels longs et coûteux.<sup>60</sup>

La concurrence aux charges élues se joue souvent entre familles complètes, ce qui est particulièrement perturbateur dans les petites communautés. Le chef Noah Augustine, de la nation de Metepenagiag, au Nouveau-Brunswick, a décrit avec passion les querelles politiques qui divisent sa communauté ainsi que la lutte pour le pouvoir qui déchire des familles entières :

[J'ai] vu ma communauté être divisée à trois occasions. J'ai vu des familles s'entre-déchirer. J'ai vu des frères se battre entre eux, j'ai vu des pères désavouer leur fils, j'ai vu des familles foudroyées par des suicides. [...] Puisque le bureau du conseil de bande constitue la principale — et parfois la seule — source d'emploi, des gens qui entretiennent des liens étroits sont constamment en lutte en vue d'obtenir un poste de pouvoir. La tenue d'élections aux deux ans fait en sorte que les familles sont continuellement divisées et que les émotions ont tendance à s'exacerber. Les enjeux électoraux sont de la plus haute importance, parce qu'ils concernent le gagne-pain des gens — c'est pourquoi le taux de participation aux élections est si élevé, à peu près 95 p. 100. Les gens ont pris l'habitude de se battre entre eux et de tenter de se nuire les uns les autres pour accéder aux postes de pouvoir les plus convoités, à savoir chef et conseiller. Après chaque élection, la communauté parvient, dans une certaine mesure, à panser ses plaies, mais la guérison n'est jamais complète puisque, comme vous le savez, une autre élection surviendra sous peu.<sup>61</sup>

La fréquence des élections ne fait qu'exacerber ces tensions et ces luttes intestines, elle met les communautés à rude épreuve et cause des divisions. Ces tensions sont peut-être plus caractéristiques des petites communautés de Premières nations, très nombreuses au pays, et elles y sont aussi plus prononcées. Selon John Graham, associé principal à l'Institut sur la gouvernance, il en découle un régime de gouvernance relativement instable.<sup>62</sup>

Ce qui est troublant, c'est de penser que ce régime de « démocratie électorale » qui a été imposé aux Premières nations à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, a peut-être directement

---

<sup>60</sup> Jérôme Slavik, *Mémoire au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones déposé le 16 septembre 2009*.

<sup>61</sup> *Témoignages*, 27 octobre, chef Noah Augustine, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.

<sup>62</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009, John Graham, associé principal, Institut sur la gouvernance.

contribué à cette situation. Après avoir déplacé les régimes traditionnels de choix des dirigeants — régimes qui étaient le fruit de relations et de devoirs sociaux complexes — l'actuel régime électoral, marqué par de fortes tensions, ne semble pas avoir favorisé une communauté de vues, avoir légitimé le système ni avoir amélioré la confiance. On nous a plutôt dit que ce régime électoral avait souvent produit les vainqueurs et les vaincus de l'heure.

### C. La responsabilité politique

La reddition de comptes, principe fondamental de la notion de gouvernement démocratique, veut que celui qui gouverne soit politiquement responsable envers ceux qu'il gouverne. La structure de la *Loi sur les Indiens* renverse cependant cette relation essentielle. Comme nous l'a dit le professeur Shin Imai, « toutes les élections organisées en vertu de l'article 74 de la *Loi sur les Indiens* [...] imposent la responsabilité au ministre ». <sup>63</sup> Les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives aux élections et le règlement d'accompagnement prévoient un niveau de supervision et d'intervention important de la part du ministre, du gouverneur en conseil et du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. Par exemple, le ministre ou le gouverneur en conseil peut déterminer si le chef doit être élu par l'ensemble des électeurs ou par les conseillers uniquement et il peut décider de la taille du conseil. En outre, le ministre ou le gouverneur en conseil fait des enquêtes en cas d'appel et annule éventuellement des élections. En plus de ces pouvoirs, aux termes de l'article 74 de la *Loi sur les Indiens* le ministre peut ordonner qu'une Première nation se place sous le régime électoral de la *Loi sur les Indiens*.

Il est toutefois remarquable de constater que la *Loi sur les Indiens* est quasiment muette au sujet de la responsabilité du chef et des conseillers envers leur communauté, de même qu'au sujet de la participation de la communauté à la prise de décision. <sup>64</sup> Si elle confère effectivement un important pouvoir au ministre, la *Loi sur les Indiens* prévoit une participation limitée de la communauté à la prise de décision. Dans son analyse de la *Loi sur les Indiens*, Frances Abele

---

<sup>63</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009, Shin Imai, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York.

<sup>64</sup> Pour avoir une analyse plus détaillée de cette question, voir : Shin Imai, *The Structure of the Indian Act: Accountability in Governance*, document de recherche préparé pour le Centre national pour la gouvernance des Premières nations, juillet 2007.

décrit le profond impact qu'ont les pouvoirs importants conférés au ministre sur la qualité de la démocratie exercée par les gouvernements de Premières nations, de même que sur leur capacité à se montrer réceptifs à leurs citoyens :

Le pouvoir et la responsabilité ultime incombent au ministre et non aux membres de la bande ni aux dirigeants qu'ils élisent. La *Loi* ne réserve aucune place à la création d'axes de responsabilité différents (par exemple, du chef et du conseil aux membres de la bande), même s'il y est fait plusieurs fois mention de la règle de la majorité. D'ailleurs, même les articles de la *Loi* qui établissent le cadre décisionnel des conseils de bande maintiennent, du même souffle, la dominance de l'autorité ministérielle. La projection du pouvoir et de l'autorité du ministre sur les élections et la prise de décision par les élus semble venir saper le sens de la responsabilité et de l'autonomie politique chez les électeurs membres des bandes.<sup>65</sup>

C'est donc principalement au gouvernement fédéral, et non aux électeurs de la communauté, que le chef et les conseillers rendent politiquement des comptes. C'est à cause de cela, comme nous l'a expliqué le professeur Shin Imai, que les membres des communautés mettent en question la légitimité de ce régime électoral.<sup>66</sup>

Les élus des Premières nations, comme le chef Andrew Colomb et le chef Frank Brown du Manitoba, n'ont eu de cesse de nous répéter que l'exercice du leadership en vertu de la *Loi sur les Indiens* se limite essentiellement à administrer « les fonds des Affaires indiennes et du Nord Canada ». <sup>67</sup> De nombreux chefs ou conseillers nous ont également dit que c'est au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada qu'ils doivent rendre des comptes au sujet de l'utilisation des fonds qu'ils reçoivent, plutôt qu'aux membres de leurs communautés. Le chef George Kemp, de la Première nation Berens River, s'est lui-même décrit non pas comme un responsable politique, mais juste comme « un autre bureaucrate dans ce système ». <sup>68</sup> Dans son ouvrage intitulé *Surviving as Indians*, Menno Boldt relate la frustration que nous ont exprimée ces témoins ainsi que leur sujétion politique au ministère. Il écrit à cet égard :

---

<sup>65</sup> Frances Abele, *Like an Ill-Fitting Boot*, p. 10. [traduction]

<sup>66</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009, Shin Imai, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York.

<sup>67</sup> *Témoignages*, 26 mai 2009, Andrew Colomb, chef, Première nation Marcel Colomb, et Frank Brown, chef, Première nation Canupawakpa Dakota.

<sup>68</sup> *Témoignages*, 26 mai 2009, George Kemp, chef, Première nation Berens River.



Dans toute analyse du pouvoir au sein des communautés indiennes, il convient de tenir compte du fait très important que les conseils de bande ou tribaux tirent la quasi-totalité de leur autorité et de leur financement du MAINC. Ainsi, bien que les chefs et les conseillers de bande ou de tribu doivent se faire élire par leur peuple, c'est du MAINC qu'ils tiennent leur mandat pour diriger. À cause de cela, les élus indiens (chefs et conseillers) et les fonctionnaires nommés se retrouvent inévitablement en situation de subordination politique, non pas aux gens qui les élisent et qui les nomment, mais aux fonctionnaires du MAINC. À cause de cette situation historique, il n'a pas été possible d'institutionnaliser l'aptitude des dirigeants indiens à répondre aux besoins de leurs commettants et à rendre des comptes à ces derniers.<sup>69</sup>

On constate cependant de plus en plus que les Premières nations tentent d'équilibrer les pouvoirs des chefs et des conseils, d'accroître le niveau de participation de la communauté à la prise de décision et de diminuer le rôle du ministre dans les processus électoraux. Une majorité de Premières nations est en train de se doter de régimes électoraux en vue de régler une partie des carences du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. Par exemple, beaucoup de codes électoraux établis par la communauté prévoient la formation de tribunaux d'appel afin que les différends concernant les élections soient tranchés au sein de la communauté plutôt que par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

#### **D. Les procédures d'appel en matière d'élections**

L'une des principales critiques formulées à propos de la *Loi sur les Indiens* et du règlement qui en découle concerne la procédure d'appel en matière d'élections. L'article 79 de la *Loi* donne au gouverneur en conseil le pouvoir de rejeter l'élection d'un chef ou d'un conseiller sur le rapport du ministre. Ce même article précise les circonstances dans lesquelles l'élection peut être annulée, soit : quand il y a eu des manœuvres frauduleuses à l'égard de l'élection; en cas d'infraction à la *Loi* (où au *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens*) pouvant influencer sur le résultat de l'élection; quand une personne présentée comme candidat à l'élection ne possédait pas les qualités requises.

---

<sup>69</sup> Menno Boldt, *Surviving as Indians: The Challenge of Self Government*, University of Toronto Press, 1993, p. 127. [traduction]

Les articles 12 à 15 du *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* précisent les procédures à suivre pour faire appel d'une élection tenue sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. Le règlement prévoit que, pour interjeter appel, il faut faire parvenir au sous-ministre adjoint du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, par courrier recommandé, les détails des motifs de l'appel au moyen d'un affidavit. Le sous-ministre adjoint fait ensuite parvenir une copie du document introductif d'appel et des pièces à l'appui au président d'élection et à chacun des candidats visés par l'appel. Les candidats peuvent ensuite, dans un délai de 14 jours après réception de ces documents, envoyer une réponse par écrit accompagnée des pièces s'y rapportant. Si le ministre estime que les faits allégués ne sont pas suffisants pour décider de la validité de l'élection, il peut conduire une enquête ou la confier à une personne qu'il désigne à cette fin.

Les témoins du comité ont été très nombreux à s'entendre sur le fait que les actuelles dispositions de la *Loi sur les Indiens* ne prévoient pas de mécanismes d'appel satisfaisants. Plusieurs ont dénoncé le manque de rigueur, de transparence et d'équité procédurale de l'actuelle *Loi sur les Indiens*. Dans ses commentaires sur le manque de transparence et de reddition de comptes ministérielle en matière de procédures d'appel, le professeur Bradford Morse a déclaré au comité :

Sur le plan pratique, les bureaux régionaux du MAINC déterminent, sur le terrain, à qui il convient de poser des questions, quels faits il faut rassembler, ce qu'il faut dire dans les rapports et ce qu'il convient de recommander aux différents paliers de la hiérarchie, jusqu'au cabinet du ministre. Tout ce processus échappe à la transparence et à la reddition de comptes. La question de la reddition de comptes est fréquemment soulevée dans le cas des gouvernements de Premières nations. Il s'agit en effet d'un domaine pour lequel il n'existe pas de mécanismes de reddition de comptes, pas plus en ce qui concerne le ministère que le ministre. Il n'existe tout simplement pas de règles en vertu de la *Loi sur les Indiens* concernant la nature des enquêtes menées, la désignation des personnes à interviewer, la possibilité ou non pour l'intéressé d'être entendu, la destination des avis, la tenue d'enquêtes ou d'audiences publiques — autant de choses qu'on pourrait s'attendre à retrouver dans des situations de ce genre.<sup>70</sup>

Outre qu'on a reproché un manque d'ouverture à la procédure d'appel, on a également dit qu'elle était lourde et prenait du temps, puisqu'il faut six à 18 mois, si ce n'est plus, pour qu'elle

---

<sup>70</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009, Brad Morse, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa.

aboutisse.<sup>71</sup> Le chef Lawrence Paul de la Première nation Millbrook a déclaré au comité : « Le processus d'appel long, opaque et inefficace faisant appel à AINC, qui exige souvent 12 à 18 mois, sur un mandat de 24 mois, avant d'aboutir, ne répond pas aux principes de la justice naturelle en matière d'équité et d'impartialité. »<sup>72</sup> Dans leur description de cette procédure d'appel longue et complexe, les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada nous ont précisé ce qui suit :

[Le] processus d'appel des résultats d'élections prévu dans la *Loi sur les Indiens* est long et complexe. À la suite de récents contrôles judiciaires, le ministère a modifié la façon dont il gère la circulation de l'information sur les appels d'élections à l'intention des appelants et des parties intéressées. Tous ont maintenant l'occasion d'examiner l'information et de présenter des commentaires sur les études relatives aux appels électoraux. Toutefois, cela allonge considérablement le processus et retarde les décisions finales et le règlement des différends.<sup>73</sup>

Il a aussi été question de la fréquence des appels et de leurs effets déstabilisateurs sur la gouvernance des Premières nations. Cette situation crée une instabilité et une incertitude excessive dans les communautés depuis que les Premières nations dont les élections ont été contestées peuvent être placées sous la tutelle d'un tiers administrateur jusqu'à ce que la cause soit tranchée. Dans son témoignage, Jérôme Slavik a décrit les difficultés auxquelles se heurte une Première nation aux prises avec une procédure d'appel qui traîne en longueur :

À l'heure actuelle, les dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* ne prévoient aucun mécanisme d'appel convenable pour les Premières nations [...] Les audiences ne sont pas sujettes à l'examen du public et elles ne sont pas transparentes [...] Ce processus peut s'étaler sur six à 18 mois, voire plus. Il est source d'incertitude et d'instabilité, pas uniquement pour les dirigeants, pour les membres des communautés et pour le personnel, mais aussi pour les tierces parties [comme] les banques, les associés à une co-entreprise, les organismes gouvernementaux, etc.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> *Témoignages*, 13 mai 2009, Brenda Kustra, directrice générale, Direction générale de la gouvernance, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

<sup>72</sup> *Témoignages*, 27 octobre 2009, Lawrence Paul, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.

<sup>73</sup> *Témoignages*, 13 mai 2009, Brenda Kustra, directrice générale, Direction générale de la gouvernance, Services fonciers et fiduciaires, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

<sup>74</sup> Jérôme Slavik, *Mémoire*, p. 8. [traduction]



Du point de vue des Premières nations, le rôle du ministre en matière d'invalidation des élections est tout aussi problématique, outre qu'il représente une intervention dans les affaires intérieures des Premières nations. Les témoins nous ont également dit craindre que la procédure d'appel, actuellement administrée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, ne manque de crédibilité et ne soit pas perçue comme étant neutre. Cela étant, de nombreux témoins ont recommandé que le ministre n'intervienne que peu, voire pas du tout dans l'annulation des élections, et ils ont indiqué leur préférence pour une procédure d'appel en matière d'élections qui soit administrée par une institution indépendante. Dans son commentaire sur la nécessité de disposer d'un organe de contrôle des appels indépendant, le professeur Morse nous a indiqué :

Il serait évidemment préférable de faire en sorte que cette fonction ne soit plus soumise au secret et à la grande discrétion du ministère des Affaires indiennes et du cabinet du ministre. Elle devrait être sans lien de dépendance non seulement avec le ministère, mais aussi avec le gouvernement fédéral en général et [...] à une commission des Premières nations apte à acquérir les compétences nécessaires.<sup>75</sup>

D'après nos témoins, un organe d'appel indépendant, tant en vertu du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* que du régime coutumier<sup>76</sup>, présenterait pour principal avantage de réduire nettement les délais nécessaires pour faire enquête sur ces questions et rendre une décision. Dans la description qu'il a faite de la proposition de réforme électorale soutenue par l'Assemblée des chefs du Manitoba, le grand chef Ron Evans a parlé de la possibilité de mettre en place une procédure d'appel indépendante et coordonnée pour les Premières nations du Manitoba. Voici ce qu'il a dit :

Actuellement, le processus de contestation est beaucoup trop long, et AINC est chargé de surveiller les contestations. Par l'intermédiaire de notre président d'élection provincial des Premières nations, nous nous efforcerons de nous assurer que le processus d'appel est beaucoup plus expéditif. Les collectivités n'ont peut-être pas besoin d'attendre si longtemps

---

<sup>75</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009, Brad Morse, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

<sup>76</sup> Bien qu'il faille préciser les mécanismes d'appel dans le code coutumier, quand les recours prévus dans ce dernier sont épuisés, le conflit peut être renvoyé devant la Cour fédérale.

pour que l'on traite leur contestation. On doit s'occuper de ces choses dans des délais opportuns.<sup>77</sup>

D'autres témoins, comme Lynne Groulx, présidente du Centre de recherche et de droit autochtone, nous ont parlé de la complexité des processus de choix des dirigeants des Premières nations. Selon elle, un organisme indépendant de règlement des différends, compétent en droit canadien et en droit traditionnel autochtone serait mieux équipé pour trancher des questions qui sont aussi lourdes de conséquences pour les Premières nations.<sup>78</sup> Dans la même veine, Jérôme Slavik nous a dit :

Tout d'abord, dans la mesure du possible, il faudrait retirer cette responsabilité du MAINC pour la donner à ce que j'appellerais une commission électorale des Premières nations. Cette commission serait responsable de remplacer toutes les fonctions du ministère par rapport aux élections des Premières nations.<sup>79</sup>

L'idée consistant à mettre en place un meilleur mécanisme de règlement des différends — s'apparentant à un tribunal ou à une commission d'appel sans lien de dépendance avec le ministère et grâce auquel les Premières nations disposeraient d'une procédure fiable, crédible, efficace et rapide — n'a rien de nouveau. C'était d'ailleurs l'une des principales recommandations du comité consultatif ministériel conjoint. Dans les propositions qu'ils avaient adressées à Robert Nault, le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada de l'époque, les coprésidents du CCMC avaient recommandé l'adoption d'une procédure d'appel électorale indépendante, accessible et efficace devant être administrée par une institution indépendante.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> *Témoignages*, 25 mai 2009, Ron Evans, grand chef, Assemblée des chefs du Manitoba.

<sup>78</sup> *Témoignages*, 28 octobre 2009, Lynne Groulx, présidente, Centre de recherche et de droit autochtone Inc.

<sup>79</sup> *Témoignages*, 16 septembre 2009, Jérôme Slavik, avocat, Ackroyd LLP.

<sup>80</sup> Rapport du comité consultatif ministériel conjoint, p. 83.

## E. Le retour aux élections coutumières (ou communautaires)

Les Premières nations qui sont actuellement sous le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* ont maintenant la possibilité de revenir au système électoral dit « coutumier » (c.-à-d. communautaire). Selon l'article 74 de la *Loi*, le processus de sélection des dirigeants par défaut a toujours été la méthode coutumière qui demeure en place jusqu'à ce que le ministre établisse que les dispositions électorales de la *Loi* doivent s'appliquer. Un certain nombre de Premières nations se sont prévaluées de cette option, par exemple pour allonger la durée des mandats, créer des organes d'appel, instaurer des mécanismes de destitution, resserrer les procédures de mise en candidature ou déterminer la composition ainsi que la taille des conseils.

Plusieurs témoins, comme ceux de l'Assemblée des chefs du Manitoba et des Treaty 1 First Nations, nous ont signalé leur appui pour ce processus, qu'il soit appliqué à l'échelon régional ou à celui des bandes, estimant qu'il constitue le meilleur moyen pour les Premières nations de se retirer du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. William B. Henderson a expliqué au comité que les Premières nations qui tiennent actuellement des élections en vertu de la *Loi sur les Indiens* et qui désirent changer de régime électoral ont la possibilité de revenir au régime coutumier et d'en profiter pour allonger les mandats de leur chef et de leurs conseillers. Pour M. Henderson, comme cette façon de procéder n'exige pas de modification législative, « la modification de la durée du mandat comme bon leur semble serait plus simple si elles [les Premières nations] adoptaient le régime fondé sur les coutumes ». <sup>81</sup> Même son de cloche du côté de Bruce Mack pour qui « le règlement afférent à la *Loi sur les Indiens* pose de gros problèmes, mais il y a moyen de composer avec eux », <sup>82</sup> et ce règlement donne une certaine latitude aux Premières nations pour se doter de processus électoraux qui tiennent davantage compte des besoins de la communauté.

Plusieurs témoins ont exprimé le même point de vue, comme le chef Sid Douglas de la Première nation Cheam qui nous a dit que de nombreuses Premières nations envisagent d'élaborer leur

---

<sup>81</sup> *Témoignages*, 31 mars 2009, William B. Henderson, témoignage à titre personnel.

<sup>82</sup> *Témoignages*, 30 septembre 2009, Bruce Mack, témoignage à titre personnel.



propre code électoral afin de palier les imperfections du processus électoral de la *Loi sur les Indiens* qui, selon eux, « ne fonctionne pas ».<sup>83</sup>

Bien qu'ils ne soient pas eux-mêmes exempts de problèmes<sup>84</sup>, on considère en général que les codes coutumiers sont une amélioration par rapport au régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. Bien rédigés, ils sont beaucoup plus susceptibles de donner lieu à un système de gouvernance qui soit adapté à la culture des Premières nations, qui soit politiquement responsable et transparent et qui contraigne à la reddition de comptes. Selon Jérôme Slavik, les codes électoraux élaborés par les communautés sont souvent nettement supérieurs à ce que propose la *Loi sur les Indiens*, puisqu'ils viennent combler un grand nombre des lacunes constatées dans la *Loi*. Il ajoute que les règles ainsi fixées par la communauté lui permettent :

... de déterminer le nombre d'élus en fonction de ses besoins, des circonstances économiques et financières, de son emplacement géographique et d'autres facteurs. Elles assurent le maintien d'un processus électoral plus vaste et plus responsable. Elles établissent des critères clairs sur l'admissibilité aux postes convoités. Elles permettent de compter sur des fonctionnaires électoraux indépendants et qualifiés. Elles prévoient des procédures conçues pour faciliter la participation et non pour l'éviter. Elles précisent des critères et des procédures clairs concernant les appels. Elles clarifient les rôles et les responsabilités des chefs et des conseils, et elles prévoient des critères et des procédures pour la suspension et la destitution des conseillers qui, pour une raison ou pour une autre, ne s'acquittent pas de leurs rôles ou de leurs responsabilités ou qui, dans certains cas, ne respectent pas les règles applicables.<sup>85</sup>

Si le retour à un système électoral communautaire (ou coutumier) n'exige pas d'amendement à la *Loi sur les Indiens*, la Première nation désireuse de se dégager du régime électoral de la *Loi* devrait toutefois se conformer aux dispositions de la *Politique sur la conversion à un système électoral communautaire*. Cette politique, dont nous avons traité plus haut, impose l'adoption de

---

<sup>83</sup> *Témoignages*, 2 octobre 2009, Sid Douglas, chef, Première nation Cheam.

<sup>84</sup> À propos des problèmes non réglés qui concernent les codes coutumiers et en particulier les anciens codes, consulter les témoignages de Lynne Groulx et de Bruce Mack de même que le témoignage des représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

<sup>85</sup> *Témoignages*, 16 septembre 2009, Jérôme Slavik, avocat, Ackroyd LLP.

codes électoraux écrits fixés par la communauté.<sup>86</sup> Ces codes doivent fixer les règles d'appel à la suite d'une élection, être conformes aux dispositions de la *Charte* et respecter les principes de justice naturelle. Certains témoins ont décrit ce processus comme étant le reflet des efforts continus déployés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada en vue de « réglementer le choix des dirigeants pour les Premières nations qui n'ont pas encore négocié d'entente sur l'autonomie gouvernementale ». <sup>87</sup> D'autres ont indiqué que les exigences de la politique ministérielle s'inscrivent dans la mouvance du paternalisme d'Ottawa. Ainsi, Shawn Atleo a déclaré au comité que, si une Première nation doit se plier aux exigences de la politique et faire approuver son code par le ministère, « on n'a jamais demandé aux membres des communautés ou aux dirigeants d'endosser l'obligation de suivre les dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* ». <sup>88</sup>

S'il est une plainte commune à propos de cette politique, c'est que les Premières nations sont encore une fois contraintes d'opter pour un modèle de gouvernance qui, dans le fond, ressemble fort au cadre électoral défini dans la *Loi sur les Indiens*, plutôt que d'appliquer leurs processus politiques traditionnels. Dans son mémoire au comité, l'Assemblée des Premières Nations signale que la politique ne fait aucune mention des processus coutumiers ou traditionnels de choix des dirigeants chez les Premières nations :

Le constat le plus remarquable que l'on peut faire à propos de la politique d'AINC relativement au retour aux formules « coutumières », c'est qu'il n'y est pas fait mention de la nécessité de respecter les traditions ou les coutumes des Premières nations ou même, pour le ministère, d'accepter les processus traditionnels. Telle est la réalité qui a amené les Premières nations à constater que l'actuelle politique de retour au « régime coutumier » équivalait à une simple modification des dispositions électorales contenues dans la *Loi sur les Indiens*. <sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Les tribunaux ont cependant statué que les codes électoraux coutumiers n'ont pas à être écrits. Voir, par exemple, l'arrêt *Première nation de Salt River 195 c. Marie*, [2004] 1 C.N.L.R. 319 (C.F.A.) et l'arrêt *Francis c. conseil mohawk de Kanesatake*, [2003] 3 C.N.L.R. 86 (Cour fédérale).

<sup>87</sup> *Témoignages*, 2 juin 2009, Wendy Cornet, témoignage à titre personnel.

<sup>88</sup> *Témoignages*, 12 mai 2009, Shawn Atleo, chef régional de la Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations.

<sup>89</sup> Assemblée des Premières Nations, *First Nations Elections: charting a path forward from a First Nation perspective*, mars 2009, p. 16. [traduction]

Les témoins nous ont aussi laissé entendre que la politique du ministère est « trop restrictive et inflexible », puisqu'elle limite la gamme des modèles de choix des dirigeants. Jusqu'ici, le ministère n'a pas approuvé un seul retour à une méthode coutumière fondée sur un modèle non électoral. John Graham, de l'Institut sur la gouvernance, nous a signalé que ce défaut d'accepter tout système politique qui ne soit pas fondé sur une forme quelconque d'élection, mais sur d'autres formes légitimes de représentation politique, peut être particulièrement limitatif et perturbant, surtout pour les petites communautés. Le professeur Bradford Morse a ajouté à cet égard :

À l'expérience, et à la façon dont je comprends les choses, je peux vous dire qu'avant la *Loi sur les Indiens* et là où cette *Loi* n'est pas appliquée, les Premières nations ont toujours été des chefs de file en matière de démocratie. Quant à moi, la démocratie ne s'exprime pas nécessairement par les urnes, mais elle veut dire que le peuple a voix au chapitre dans la sélection de ses dirigeants et dans les décisions que prennent ses gouvernements. Les Premières nations étaient formidablement démocratiques. Je conviens avec M. Imai qu'il ne manque pas d'options sur la façon d'envisager la démocratie au-delà d'élections qui se déroulent à certaines périodes.<sup>90</sup>

Outre les préoccupations qu'ils ont exprimées au sujet de la politique ministérielle, les témoins du comité ont laissé entendre qu'un retour aux élections communautaires nécessitera du temps, un appui et des ressources adéquates. Par exemple, le chef Wayne Christian de la Première nation Spallumcheen a qualifié d'onéreux le processus de retour à un régime coutumier. Le grand chef Norman Glen Ross de la nation crie Opaskwayak a formulé un point de vue semblable :

Ceux qui tiennent des élections coutumières ne reçoivent aucun appui. Ils doivent se débrouiller seuls. Un grand nombre de Premières nations ont besoin d'apprendre comment réunir toutes les politiques, toutes les règles électorales et tout ce qui est nécessaire pour une élection crédible. Elles ont besoin d'un solide appui, car il faut que le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial aient tous les deux confiance dans le processus, dans les systèmes et dans les résultats. C'est en grande partie impossible à cause du manque de coordination et de communication.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009. Bradford Morse, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

<sup>91</sup> *Témoignages*, 26 mai 2009, grand chef Norman Glen Ross, nation crie Opaskwayak.



Maints témoins ont répété au comité que le manque de ressources — pas uniquement pour rédiger des codes cohérents sur le plan administratif et irréfutables sur le plan juridique, mais aussi pour garantir la mise en œuvre véritable de ces codes — constitue le principal défi que les communautés de Premières nations doivent surmonter pour se doter de leurs codes coutumiers. Shawn Atleo a dit au comité que « plus de la moitié des Premières nations tiennent des élections selon leurs coutumes, c'est-à-dire qu'elles établissent leurs propres systèmes. Ces communautés ne reçoivent pas de crédits particuliers pour tenir leurs élections ». <sup>92</sup> Louis Harper, de Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin (MKO), nous a expliqué que le financement des processus électoraux est prévu aux termes de la *Loi sur les Indiens*, mais qu'une fois qu'elles sont sorties de ce régime, les communautés se retrouvent essentiellement livrées à elles-mêmes. C'est pour cette raison que MKO recommande qu'on accorde « le même financement aux élections communautaires tenues selon un code coutumier, afin de garantir le principe de l'imputabilité ». <sup>93</sup> Le chef Angus Toulouse nous a dit qu'à l'époque où il était chef des Sagamok Anishnawbek, sa communauté avait cherché à mettre en place des élections selon la coutume, mais qu'elle n'y était pas parvenue à cause d'un manque de ressources. Il a ajouté : « Notre conseil examinait la *Loi sur les Indiens* et discutait de la modification du code. Nous avons au préalable examiné notre situation financière et avons estimé que si nous demeurions sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, quelqu'un au moins paierait pour les élections. » <sup>94</sup>

On nous a appris que certaines communautés financent la procédure de retour aux élections coutumières et la mise en œuvre de ce régime en prélevant des fonds ailleurs dans leur budget. Le chef Tim Manuel, de la Première nation Upper Nicola, en Colombie-Britannique, nous a aussi dit que cet exercice est particulièrement difficile pour les petites communautés qui n'ont pas les ressources nécessaires pour étudier la question du retour aux élections coutumières, pour élaborer leur stratégie et pour administrer les élections par la suite :

Cela prend des efforts, de l'argent et de l'expertise pour passer des élections selon l'article 74 à des élections coutumières. Cela prend énormément de temps. Encore une

---

<sup>92</sup> *Témoignages*, 12 mai 2009, Shawn Atleo, chef régional de la Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations.

<sup>93</sup> *Témoignages*, 10 juin 2009, Louis Harper, conseiller juridique, Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin.

<sup>94</sup> *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, chefs de l'Ontario.

fois, la bande a utilisé ses propres revenus provenant des activités forestières pour assumer ce coût, mais d'autres bandes ou des bandes plus petites qui voudraient faire cette transition n'ont peut-être pas les moyens de le faire.<sup>95</sup>

Nos témoins ont estimé que la réforme politique envisagée dans ce domaine devrait viser à lever les restrictions actuelles de la politique ministérielle et à cibler les changements nécessaires pour améliorer l'accessibilité, la capacité, la souplesse dans le choix des modèles électoraux possibles et le rôle du ministère pour ce qui est de faciliter le retour aux régimes électoraux coutumiers. À propos de ce dernier aspect, les membres du comité ont été impressionnés par le travail considérable réalisé par plusieurs communautés de Premières nations en vue de revitaliser leurs systèmes de gouvernance traditionnelle et de les moderniser en tenant compte des réalités politiques contemporaines. Par exemple, la nation Nisga'a a combiné différents concepts culturels et administratifs pour en arriver notamment à la création d'un conseil d'anciens.<sup>96</sup>

## **F. Le témoignage des membres des communautés**

Lors de son passage au Manitoba et en Colombie-Britannique, le comité a réservé un certain temps pour recueillir le point de vue des membres des différentes communautés au sujet des questions concernant les élections dans les Premières nations. C'est ainsi que le comité a entendu 14 particuliers au Manitoba et cinq en Colombie-Britannique. Nous avons aussi reçu deux mémoires du Nouveau-Brunswick et un du Québec.

Pour les personnes qui ont témoigné à titre personnel, les principaux sujets de préoccupation étaient la responsabilité et la transparence. Elles ont insisté sur la nécessité d'imposer des règles plus strictes aux élus, notamment par l'amélioration des directives sur les conflits d'intérêts et par des mécanismes de destitution applicables aux cas de corruption ou de fraude. Ces mêmes témoins nous ont naturellement fait part d'un certain nombre de problèmes concernant le système de vote par correspondance, régulièrement utilisé pour permettre aux membres hors réserve de s'exprimer lors des élections au sein des bandes. Phyllis Sutherland et Leah

---

<sup>95</sup> *Témoignages*, 29 septembre 2009, Tim Manuel, chef, Première nation Upper Nicola.

<sup>96</sup> Pour plus de renseignements sur le gouvernement Nisga'a Lisims, consulter le site Web de ce dernier à l'adresse : <http://www.nisgaalisims.ca/?q=about-nisgaa-lisims-government>.

Stevenson, par exemple, ont indiqué au comité qu'on avait « mésusé des bulletins de vote postaux pour faire main basse sur le leadership ». <sup>97</sup> D'autres, comme Norman Traverse, ont parlé de l'usage frauduleux des bulletins. Kelvin Chicago, s'exprimant au nom d'un groupe de coalition de la base du Traité 3 nous a fait part des recommandations de la coalition en vue de régler les problèmes de responsabilité financière et politique dans la réserve et d'améliorer les pratiques de gouvernance. Il s'agirait entre autres : <sup>98</sup>

- de demander à la Vérificatrice générale du Canada de nommer dans les bandes de Premières nations des vérificateurs qui échappent à l'influence des responsables régionaux;
- de faire nommer le personnel électoral par un organisme indépendant, comme Élections Canada;
- de mettre en œuvre un système transparent permettant de retracer les traitements et salaires des dirigeants de Premières nations et de mettre un terme au système d'honoraires.

Les membres de la communauté vivant hors réserve qui ont témoigné devant le comité réclament que le chef et le conseil dont ils ont contribué à l'élection tiennent davantage compte de leurs préoccupations et se montrent plus réceptifs. Ils nous ont dit qu'ils se sentent marginalisés et qu'ils ont l'impression de n'avoir qu'un accès limité aux services de la bande. On peut donc comprendre que beaucoup de ces témoins à titre personnel, comme Kevin Christmas de la Première nation Membertou, soient réticents à l'idée que l'on prolonge les mandats de chef et de conseillers tant qu'il n'y aura pas de règles d'appel et de destitution claires et tant qu'il n'y aura pas de séparation entre le politique et l'administratif au sein des bandes. Même chose pour Gérald McIvor qui nous a déclaré : « allez poser la question dans n'importe quelle communauté. La majorité des membres de la bande va répondre : « Regardez le fouillis qu'ils ont fait en deux ans; imaginez le fouillis si c'est quatre ans ». <sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> *Témoignages*, 26 mai 2009, Phyllis Sutherland et Leah Stevenson, témoignages à titre personnel.

<sup>98</sup> Kelvin Chicago, groupe de coalition de la base du Traité 3, *Mémoire déposé au comité le 26 mai 2009*.

<sup>99</sup> *Témoignages*, 25 mai 2009, Gérald McIvor et Norman Traverse, témoignages à titre personnel.



Les témoins individuels ont aussi indiqué au comité que le système électoral de la *Loi sur les Indiens* devrait être remplacé par des systèmes traditionnels et qu'il faudrait revenir à un type de relation de nation à nation. À cet égard, Cathy Ginnish, de la Première nation Natuaqanek (Eel Ground), a fait cette observation :

Je tiens à bien préciser d'entrée de jeu que je préfère l'application de notre seul droit véritable, le droit des traités garanti par notre Traité de paix et d'amitié de 1725 (renouvelé en 1752) et assorti de l'exécution de nos titres et droits ancestraux.<sup>100</sup>

Pour sa part, Gerald McIvor nous a aussi dit :

À mes yeux, la loi d'uniformité électorale n'est qu'une autre petite mesure adoptée pour pousser les Premières nations signataires de traités vers la zone des administrations municipales. [...] Quand vous posez la question : « Qu'est-ce qui conviendrait pour les élections relevant de la *Loi sur les Indiens*? » ma solution, c'est qu'il n'y ait pas d'élections relevant de la *Loi sur les Indiens*. [...] Avant le premier contact, nous avions la meilleure structure gouvernementale qui soit dans le monde, la structure démocratique participative. Les Européens sont venus et ont imposé une structure démocratique représentative. Vous allez tous être d'accord avec moi pour dire, j'en suis sûr, que c'est un échec lamentable. [...] La CRPA comportait la recommandation suivante : donnez aux Indiens leur autonomie gouvernementale; laissez-les exercer leur droit à l'autodétermination, leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Laissez-les exercer cela. [...] Donnez-nous une part des ressources, et nous allons créer nos propres institutions, nos propres systèmes de prestation des services, et vous ferez l'envie du monde pour cela.<sup>101</sup>

De nombreux témoins comparaisant à titre personnel nous ont fait part de leurs propres griefs, mais derrière leurs plaintes on pouvait deviner la nécessité d'améliorer véritablement la reddition de comptes par les chefs et les conseils, de parvenir à une plus grande transparence dans l'administration des fonds, d'établir des mécanismes favorisant davantage la participation de la communauté à la prise de décision et de créer une fonction publique neutre dans les réserves. Sur la question des élections en particulier, les témoins se sont généralement dits préoccupés par l'impartialité des élections et du personnel électoral, par l'utilisation bonne ou mauvaise des bulletins envoyés par la poste, par la nécessité de mettre en place des procédures d'appel et de

---

<sup>100</sup> Cathy Ginnish, Première nation Natuaqanek (Eel Ground), *Mémoire déposé au comité le 6 novembre 2009*. [traduction]

<sup>101</sup> *Témoignages*, 25 mai 2009, Gerald McIvor, témoignage à titre personnel.

destitution claires devant permettre de suspendre les élus en cas de pratiques frauduleuses ou contraires à l'éthique.

À la lumière de ces préoccupations, le comité note que de véritables consultations sont essentielles entre les dirigeants et les membres des communautés des Premières nations pour apaiser leurs grandes frustrations face au manque de participation à la vie politique et d'information sur les affaires des bandes.

### **G. Autres enjeux clés**

On a exprimé au comité plusieurs préoccupations concernant les faiblesses administratives inhérentes à la réglementation régissant les élections en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Mentionnons notamment :

- Le nombre de conseillers qui peuvent être élus devrait reposer sur les besoins de la communauté et ses capacités, plutôt que sur la formule restrictive énoncée à la *Loi sur les Indiens* (un conseiller par cent membres, mais au moins deux et pas plus de douze);
- Les procédures de mise en candidature des candidats et les motifs d'admissibilité pour se présenter à une charge publique (c.-à-d., résidence, casier judiciaire, scolarité, etc.) doivent être resserrées pour éviter les anomalies, par exemple la nomination de personnes non admissibles à se présenter à une charge;
- Procédures régissant le système de scrutin postal, qui se prêtent trop facilement aux abus.

Le comité constate également le vaste éventail des opinions exprimées sur la question de savoir si les mécanismes de destitution – y compris la destitution d'un chef ou d'un conseiller par référendum, vote ou pétition – sont appropriés. Nous avons constamment entendu que le critère de destitution du chef ou des conseillers prévu par la *Loi sur les Indiens* n'offre pas aux membres des Premières Nations de moyens adéquats pour destituer de sa charge un dirigeant dysfonctionnel, corrompu ou incompétent. Toutefois, nous avons également appris que, compte tenu de la sensibilité politique entourant cette question et de la nécessité de se garder des fausses

allégations, cette lacune doit être réglée par des règles élaborées dans la communauté, plutôt que par un mécanisme de destitution de type « taille universelle » largement imposé.

De plus, nous constatons que les témoignages concernant les élections le même jour étaient mitigés. Malgré l'appui général de l'Assemblée des chefs du Manitoba, de l'Assemblée des Premières Nations et de l'Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, cela ne figurait pas de façon évidente comme priorité de l'une ou l'autre des Premières nations dans les témoignages reçus.



Tout au long des audiences, le comité s'est attaché à trouver de quelle façon les élections tenues dans les Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens* pourraient être renforcées et a cherché à savoir quels changements, le cas échéant, il serait possible d'apporter dans ce domaine pour relever la responsabilisation politique des dirigeants élus envers leurs citoyens. Nous avons demandé les opinions des Premières nations qui pourraient être directement touchées par nos propositions et tout avis que nous fournirions au gouvernement fédéral. Nous avons établi nos constatations sous l'éclairage des témoignages reçus par le comité, en tenant compte de la nécessité d'accorder une expression valable au droit intrinsèque à l'autonomie gouvernementale.

### **Reconnaissance du droit intrinsèque à l'autonomie gouvernementale**

La reconnaissance et l'affirmation des droits ancestraux et issus de traités au Canada par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* constituent un changement fondamental dans la façon de concevoir les droits des Autochtones. L'article 35 reconnaît que les droits des Autochtones sont des droits préexistants dont l'existence ne dépend pas des lois canadiennes ou de la Constitution. Les Premières nations et d'autres témoins experts entendus par le comité soutiennent que la sélection des dirigeants est un droit intrinsèque de l'autonomie gouvernementale et, par conséquent, protégé par l'article 35 de la Constitution à titre de droit ancestral. Même si la Cour suprême du Canada n'a pas encore expressément tranché cette question, le comité constate que la jurisprudence à cet égard laisse penser que le « pouvoir de déterminer les règles de sélection des dirigeants est presque certainement un droit ancestral protégé par l'Article 35 » et que « les ingérences dues à l'article 74 de la loi [*Loi sur les Indiens*], n'ont pas aboli ce pouvoir ».<sup>102</sup>

Depuis 1995, la politique fédérale a officiellement élargi la reconnaissance politique aux droits inhérents à l'autonomie gouvernementale des Autochtones à titre de droit existant en vertu de l'article 35. La Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale précise que la

---

<sup>102</sup> *Témoignages*, 2 juin 2009, Jim Aldridge.

reconnaissance fédérale de ce droit « part du principe voulant que les peuples autochtones du Canada ont le droit de se gouverner eux-mêmes dans les sphères d'activités qui relèvent des affaires internes de leurs communautés, qui font partie intégrante de leurs cultures, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions et qui rappellent les liens particuliers les unissant à leurs terres et à leurs ressources ». Il est aussi précisé à la politique que font partie intégrante de ce droit l'établissement des structures gouvernementales, les constitutions internes, les élections et les mécanismes de sélection des dirigeants.<sup>103</sup>

La position du gouvernement fédéral concernant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est conforme aux autres énoncés de politique intérieure et internationale à cet égard. Ainsi, en 1983, dans le rapport du Comité Penner sur l'autonomie gouvernementale des Indiens, on recommandait que le droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale soit expressément inclus dans la Constitution canadienne et que ce soit reconnu comme un ordre distinct de gouvernement. De la même façon, l'Accord de Charlottetown, au début des années 1990, préconisait des modifications à la Constitution reconnaissant le droit inhérent des peuples autochtones du Canada à l'autonomie gouvernementale. En 1996, dans son rapport, la Commission royale sur les peuples autochtones reconnaissait deux fondements distincts et indépendants pour l'autonomie gouvernementale des Autochtones en tant que droit ancestral et issu de traités "existant" et reconnu par l'article 35. Plus particulièrement :

- Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination, d'après les principes du droit international;
- Les peuples autochtones ont le droit inhérent à s'autogouverner d'après les doctrines de la jurisprudence.

Sur le plan international, la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*<sup>104</sup>, adoptée par l'Assemblée générale le 13 décembre 2007, reconnaît que les

---

<sup>103</sup> On peut consulter en direct la *Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale* établie par le gouvernement du Canada en 1995 à l'adresse <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/pubs/sg/sg-fra.asp>.

<sup>104</sup> Le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont voté contre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. L'Australie est par la suite revenue sur sa décision et la Nouvelle-Zélande envisage de faire de même. Une majorité de 144 États ont voté en faveur de la Déclaration et 11 États se sont abstenus (Azerbaïdjan, Bangladesh, Bhoutan, Burundi, Colombie, Géorgie, Kenya, Nigeria, Fédération de Russie, Samoa et Ukraine). La Déclaration peut être consultée en direct à l'adresse : <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/fr/drip.html>

peuples autochtones ont le droit à l'autonomie gouvernementale. Les articles pertinents de la Déclaration sont libellés ainsi :

### *Article 3*

Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

### *Article 4*

Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes.

### *Article 18*

Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants, qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.

Ce qui sous-tend ces énoncés, c'est la reconnaissance que les peuples autochtones ont le droit d'établir les mécanismes pour choisir leurs dirigeants et régir leurs affaires internes. Même si ce droit peut avoir été violé par les colonisateurs euro-canadiens, il n'est pas éteint.

## **Approches législatives à la réforme**

L'un des points essentiels dont s'est soucié le comité était de savoir si l'introduction de modifications législatives au régime électoral prévu à la *Loi sur les Indiens* est la façon la plus efficace d'apporter des réformes et de régler les lacunes des dispositions électorales de cette loi. Le gouvernement fédéral est conscient des faiblesses de l'actuel système électoral prévu à la *Loi sur les Indiens*, mais réformer en grand cette loi par voie législative s'est avéré très difficile et, en définitive, a échoué. Du point de vue des Premières nations, les hypothèses et idéologies qui sous-tendent la *Loi sur les Indiens* souffrent de profonds défauts, qui posent toujours un



problème lorsque l'on soulève la question de la réforme; c'est un sentiment éloquent exprimé par le chef régional Angus Toulouse :

Nous ne voulons rien de moins que des gouvernements capables, ayant un véritable pouvoir de décision sur les questions qui touchent nos vies. Continuer de rafistoler des bouts de la *Loi sur les Indiens* ne nous rapproche pas du tout. C'est comme repeindre une maison dont les fondations s'effritent.

Ce que nous devons faire, c'est bâtir une nouvelle structure à partir des assises pour nous éloigner d'une orientation stratégique établie à la fin des années 1800.<sup>105</sup>

En majorité, les représentants des Premières nations qui ont témoigné devant le comité ont exprimé leur désir d'amorcer un véritable travail de réconciliation et de mise en œuvre de leurs appareils gouvernementaux, rejetant les efforts décousus visant à apporter des réformes à la *Loi sur les Indiens* en l'absence de ce programme général.<sup>106</sup> Plusieurs témoins ont demandé au comité de recommander un mécanisme d'engagement authentique, afin de reconstruire les gouvernements autochtones, y compris leurs codes de droit coutumier, plutôt que de recommander des interventions législatives fédérales temporaires en attendant leur accession à une véritable autonomie gouvernementale.

On nous a constamment répété que rafistoler la *Loi sur les Indiens* ne permettra pas de parvenir à la réforme véritable que désirent les Premières nations, non plus qu'à l'objet fondamental de l'article 35, à savoir la réconciliation. Qui plus est, on ne souhaite pas vraiment, tant au gouvernement que chez les Premières nations, l'imposition à ces dernières d'un autre ensemble de règles. Le comité croit que, si le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale doit avoir la moindre réalité, il est certain qu'il faut d'abord passer par la conception et la mise en œuvre, par les communautés des Premières nations, de leurs propres mécanismes de sélection et de destitution de leurs dirigeants. À l'instar des membres du comité, les Premières nations en ont assez de toute ingérence inopportune contre l'application de l'article 35 concernant les droits des peuples autochtones et s'inquiètent également, en raison du fait que les tentatives fédérales antérieures de

---

<sup>105</sup> *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, Chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario.

<sup>106</sup> *Témoignages*, 2 juin 2009, Wendy Cornet.

réforme législative de la *Loi sur les Indiens* n'ont pas répondu, de leur point de vue, à leurs valeurs les plus essentielles en matière de gouvernance, notamment les structures décisionnelles consensuelles et non hiérarchiques.

Le comité n'oublie pas le point de vue selon lequel une modification législative étroite prolongeant la durée du mandat pourrait avoir certains effets avantageux immédiats, par exemple autoriser une plus grande stabilité politique. Toutefois, modifier simplement cette disposition n'est pas très utile pour ce qui est de régler le principal problème, à savoir la légitimité du système et la reddition de comptes à la communauté. Ce type de modification ne réglerait pas la question de la relation de responsabilité des dirigeants envers les membres de la communauté, aspect essentiel pour une gouvernance démocratique, et pourrait en fait, dans certaines communautés, creuser encore le fossé entre les citoyens des Premières nations et leurs dirigeants élus. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, nombre de membres de la communauté qualifient les dirigeants élus des Premières nations de « chefs en vertu de la *Loi sur les Indiens* », laissant entendre que leur rôle est avant tout d'administrer un régime colonial illégitime. Cela peut déboucher, estimaient certains témoins, sur des situations où une fraction seulement des membres de la communauté participe aux élections, ou encore, où un nombre appréciable de membres de la communauté se sentent exclus du processus politique. On peut difficilement concevoir en quoi un simple prolongement de la durée du mandat pourrait régler cet aspect essentiel de la bonne gouvernance. Pareille modification, de plus, ne règle en rien les autres faiblesses, nombreuses, du régime électoral découlant de *Loi sur les Indiens* et de sa réglementation, notamment le degré du pouvoir ministériel, le mécanisme d'appel déficient, la composition stéréotypée du conseil, la nécessité de mécanismes adéquats aux fins d'une participation valable des membres vivant hors de la réserve, les critères de destitution des conseillers et diverses autres questions administratives.

Par contre, continuer dans le sens d'une réforme législative des dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* pour régler les faiblesses des dispositions électorales semble être en contradiction avec les stratégies préconisées par la grande majorité des témoins des Premières nations.

Ainsi que le prouvent les tentatives antérieures, le comité croit que cette approche pourrait, en définitive, s'avérer insatisfaisante, fastidieuse, coûteuse et vouée à l'échec, tout particulièrement si elle n'est pas dirigée par les Premières nations. Les témoins ont dit en outre au comité que les efforts pour maintenir le régime électoral découlant de la *Loi sur les Indiens* n'atteint aucunement le but visé malgré les améliorations. La modification d'un régime dont la légitimité est si fondamentalement remise en question n'est pas propice à l'amorce d'un véritable travail de réconciliation. De l'avis du comité, la mise en œuvre des changements durables nécessaires pour appuyer l'avènement de gouvernements des Premières nations efficaces et adaptés, où tous les membres estiment avoir un intérêt et un contrôle sur le système, doit commencer et se terminer dans les Premières nations elles-mêmes.

Enfin, il est évident que la voie législative tend à être celle favorisée par les gouvernements, car le processus législatif est quelque chose de facilement compris, géré et mis en œuvre. Dans le cas du ministère, ce dernier peut offrir une solution simple à un problème complexe et peut présenter cela au Cabinet de façon claire et concise. Néanmoins, à en juger par le poids des témoignages entendus, cela ne semble pas au comité la façon la plus pertinente ou la plus efficace d'aller de l'avant. Qu'elles soient modestes ou radicales, les modifications législatives ne constituent pas une réponse à la complexité des enjeux en cause. Il existe un risque important qu'une démarche législative, intrinsèquement restrictive, débouche sur une approche de type « taille universelle ». Toutefois, facteur plus important, cela maintient les systèmes électoraux des Premières nations sous le contrôle ultime du gouvernement fédéral. C'est fondamentalement contraire au sens de l'article 35, concernant les droits des Autochtones, notamment la reconnaissance et la mise en œuvre véritables du droit à l'autonomie gouvernementale.



## RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

### A. Faciliter la transition à des codes conçus par la communauté

Le comité a constamment affirmé que la *Loi sur les Indiens*, qui est enracinée dans un cadre colonial, doit être remplacée par une nouvelle relation fondée sur des principes de reconnaissance et de respect mutuels. Dans la mesure où cela touche les élections chez les Premières nations, il nous est donné une rare possibilité de mettre de côté le régime électoral prévu à la *Loi sur les Indiens* et d'offrir aux Premières nations les outils nécessaires pour répondre à leurs propres besoins spécifiques en matière de gouvernance. Comme nous l'avons mentionné précédemment dans notre rapport, la *Loi sur les Indiens* offre un mécanisme permettant aux Premières nations de se soustraire à son régime électoral en revenant à des élections « coutumières » ou conçues par la communauté.

De l'avis du comité, s'engager dans ce processus, où chaque Première nation participe directement à la conception et à l'affirmation des détails de son propre régime d'autonomie gouvernementale et peut l'améliorer, est la meilleure façon de parvenir à des solutions durables. Les membres du comité conviennent, à l'instar des témoins, que les modifications législatives aux dispositions électorales prévues à la *Loi sur les Indiens* reviennent peut-être à essayer de repeindre les murs d'une maison dont les assises s'effritent. Ainsi, faciliter la transition à des codes électoraux conçus par la communauté offre une façon satisfaisante de s'attaquer aux faiblesses du système électoral prévu à la *Loi sur les Indiens* tout en respectant l'immense diversité des circonstances, priorités et aspirations des Premières nations. Cette façon de procéder n'exclut pas l'application d'autres mesures politiques ou législatives si les Premières nations le souhaitent.

Le poids des témoignages présentés au comité laisse conclure que les Premières nations sont de plus en plus intéressées à restaurer et à reconstituer leurs régimes traditionnels de gouvernance, parallèlement aux pratiques contemporaines de gouvernance. Se faisant l'écho de ce sentiment, le chef Norman Bone faisait remarquer : « Cette fois-ci, l'idée que nous aimerions promouvoir ... tient à la reconstruction des gouvernements des Premières nations ... sous notre propre direction; nous allons y travailler seuls, sans qu'on nous tienne par la main ou qu'on nous dise quoi

faire. »<sup>107</sup> En même temps, le ministre et le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada semblent reconnaître la nécessité de réduire leur rôle dans les systèmes électoraux des Premières nations.

La réforme électorale doit respecter les différences régionales et la diversité entre les Premières nations du pays. Une solution universelle ne fonctionnera pas. Le comité estime que le retour à des systèmes électoraux conçus par la communauté, qu'ils soient régionaux ou propres à une communauté, autorise une plus grande souplesse en matière de modèles électoraux, y compris, par exemple, les conseils des anciens, ainsi que des procédures d'appel plus appropriées, des critères plus adaptés de destitution et de reddition de comptes, une responsabilité politique plus forte envers les membres de la communauté, des mandats plus longs, de meilleures procédures de mise en candidature, etc.

Par contre, le comité veut s'assurer qu'il n'y aura pas statu quo et que l'on accomplira des progrès réels et mesurables vers l'adoption de codes communautaires. Nous estimons donc nécessaire que toutes les parties s'engagent à parvenir dans des délais raisonnables à un retour global aux codes électoraux communautaires, dans le but d'abroger finalement les dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière d'élection et la réglementation afférente d'ici dix ou quinze ans. Dans la pratique, cela signifie que d'un total de 252 Premières nations régies par la *Loi sur les Indiens*, de 16 à 25 nations par an passeraient du système électoral prévu à la *Loi sur les Indiens* à un régime coutumier d'élections.

Le comité estime que toutes les parties doivent faire preuve de réalisme en ce qui a trait à ce qu'il est possible de réaliser à l'intérieur de ce délai et nous invitons les parties à faire en sorte que la perfection ne soit pas l'ennemi du bien. Les codes électoraux communautaires peuvent évoluer et changer et on peut, avec le temps, y intégrer des pratiques nouvelles et meilleures. Les communautés qui souhaitent mener des recherches historiques approfondies sur les pratiques ancestrales peuvent le faire à leur propre rythme, car cela ne fera l'objet d'aucune limite lorsque les codes électoraux communautaires seront en place. L'objectif premier est d'éliminer

---

<sup>107</sup> *Témoignages*, 27 mai 2009, Norman Bone, chef, Conseil tribal, Western Region Tribal Council, et chef, Première nation Ojibway Keeseekowenin.

l'application de la *Loi sur les Indiens*, de limiter le rôle inopportun du gouvernement fédéral dans les mécanismes de sélection des dirigeants des Premières nations et de remplacer les dispositions électorales de la *Loi* par des codes qui reflètent mieux les aspirations d'une communauté en matière de gouvernance et accueillent davantage la participation communautaire.

Le comité estime également qu'il est nécessaire d'appuyer les communautés des Premières nations dans l'élaboration de leurs codes électoraux communautaires, de façon à veiller à ce que ces codes soient juridiquement fondés et permettent, dans un contexte contemporain, la mise en place de pratiques de gouvernance efficaces. Le comité estime que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada a un rôle important à jouer pour appuyer le développement de codes communautaires solides dans les Premières nations. Cela consiste non seulement à fournir le soutien nécessaire à l'élaboration des codes communautaires, mais aussi à offrir aux gouvernements des Premières nations et à leurs membres des ressources de communication et d'éducation appropriées (p. ex., séances communautaires d'information) pour favoriser une transition sans heurt à partir du régime électoral prévu à la *Loi sur les Indiens*.

Il n'est pas nécessaire que ce mécanisme soit excessivement coûteux. D'après les témoignages présentés au comité, le coût de rédaction et de ratification d'un code coutumier, avec l'appui d'un conseiller juridique, se situera probablement entre 20 000 \$ et 50 000 \$.<sup>108</sup> Les coûts varieront selon le niveau de consultation, la taille de la communauté et la complexité du code. Il faudra également des ressources supplémentaires aux Premières nations souhaitant améliorer les codes déjà en place et garantir la cohérence avec le droit canadien.

Les Premières nations auront également besoin de ressources appropriées pour pouvoir mettre en application les dispositions de leur code, notamment le mécanisme d'appels. Actuellement, le Programme de financement du soutien des bandes du ministère « est censé fournir une assise financière stable qui facilitera ... la mise sur pied d'une administration locale compétente ».<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Voir, par exemple, *Témoignages*, 16 septembre 2009, Jerome Slavik, avocat chez Ackroyd LLP, *Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Canada, First Nations Leadership Selection and Elections*, document de discussion, mars 2008, page 16.

<sup>109</sup> Pour plus de renseignements sur le Programme de financement du soutien des bandes du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, voir : <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/gov/igsp/bsf/index-fra.asp>.



En ce qui a trait au coût de la tenue des élections, le ministère estime que, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, une Première nation qui compte beaucoup de membres peut s'attendre à dépenser entre 7 500 et 15 000 \$ aux deux ans pour les élections.<sup>110</sup>

Toutefois, nous croyons que ces coûts seront considérablement atténués par la baisse des coûts cachés inhérents au système actuel. Comme nous l'avons vu, il existe des coûts appréciables associés au système électoral relevant de la *Loi sur les Indiens*, tant pour les Premières nations que pour le gouvernement fédéral. L'animosité constatée dans les élections, l'instabilité due au fait que le mandat n'est que de deux ans et les appels fréquents qui déstabilisent les communautés supposent des coûts énormes pour le mieux-être social et le potentiel économique des Premières nations. De plus, le ministère doit assumer des coûts lors des enquêtes en matière d'appel et nombre de litiges électoraux aboutissent à la Cour fédérale, coûtant aux Premières nations et au gouvernement des millions de dollars.<sup>111</sup> À mesure que disparaîtra le rôle du ministère dans le processus d'appels, selon nous, il y aura une diminution des dépenses du MAINC à cet égard. De plus, au fil du développement de codes communautaires solides et de la mise à jour des codes plus anciens pour offrir des mécanismes efficaces de règlement des litiges, nous prévoyons qu'il y aura une diminution considérable des coûts sociaux et juridiques annexes.

Enfin, le comité croit que le rôle du ministère devrait être remodelé afin qu'il devienne un partenaire dans cet important exercice de gouvernance démocratique, pour favoriser, plutôt que limiter, le développement de gouvernements des Premières nations forts, en harmonie avec leurs coutumes et acceptables pour leurs citoyens.<sup>112</sup> Ce rôle ne se termine pas parce qu'une Première nation est retournée à ses coutumes. Par conséquent, nous rejetons l'opinion voulant que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada n'ait aucun rôle à jouer pour appuyer les mécanismes de sélection et d'élection des dirigeants des Premières nations à moins qu'ils ne

---

<sup>110</sup> Assemblée des Premières Nations/Affaires indiennes et du Nord Canada, *First Nations Leadership Selection and Elections*, document de discussion, mars 2008, page 15.

<sup>111</sup> Dans son témoignage du 16 septembre 2009 devant le comité, Jerome Slavik a mentionné que les appels interjetés par les Premières nations devant la Cour fédérale ont dépassé 10 millions de dollars au cours des six dernières années.

<sup>112</sup> Assemblée des Premières Nations, *First Nations Elections: choosing a path forward from a First Nation perspective*, mars 2009.

soient sous le régime législatif de la *Loi sur les Indiens*. Les responsabilités de fiduciaire du gouvernement fédéral envers les peuples autochtones, y compris les Premières nations, sont toujours présentes et effectives, sans égard au régime électoral sous lequel elles tombent. Cela, et non la *Loi sur les Indiens*, devrait orienter les actions du gouvernement fédéral. Pour ces motifs, nous estimons que le Programme de financement du soutien des bandes, qui est sensé faciliter la mise sur pied d'une administration locale compétente doit être refondu afin de veiller à ce que des ressources adéquates soient consenties pour les élections dans toutes les Premières nations.

Sur la base de ces considérations, voici nos recommandations :

## **RECOMMANDATION 1**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada s'engage fermement à aider toutes les Premières nations qui tiennent actuellement des élections sous le régime de la *Loi sur les Indiens* à adopter des codes communautaires.**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, en consultation avec l'Assemblée des Premières Nations et les autres organismes des Premières nations touchés, établisse des cibles et échéanciers clairs de réinstauration de codes communautaires pour toutes les Premières nations qui tiennent actuellement des élections sous le régime de la *Loi sur les Indiens*.**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada consacre des fonds suffisants pour aider les Premières nations qui tiennent actuellement des élections sous le régime de la *Loi sur les Indiens* à préparer et à ratifier des codes communautaires et que ces fonds soient suffisants pour respecter les cibles et échéanciers convenus en vue de la réinstauration des codes conçus par la communauté.**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada veuille à ce qu'il y ait suffisamment de fonds à la disposition des Premières nations qui choisissent**

actuellement leurs dirigeants selon la méthode coutumière et qui souhaitent actualiser leurs codes pour les rendre conformes aux normes d'équité procédurale et compatibles avec les lois canadiennes et avec les pratiques efficaces de gouvernance.

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada amorce un examen du Programme de financement de soutien des bandes pour veiller à ce que les élections, tenues en vertu du code coutumier ou selon le régime de la *Loi sur les Indiens*, disposent de ressources appropriées et qu'une aide financière adéquate continue d'être accordée aux Premières nations pour les élections lorsqu'elles auront réinstauré un mécanisme de sélection des dirigeants conçu par la communauté.

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada présente au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, à la fin de chaque exercice financier, un rapport d'étape annuel sur le nombre de Premières nations qui ont réinstauré des codes communautaires au cours de l'année et sur les sommes que le ministère a transférées aux Premières nations pour les aider à adopter ces codes.

Le comité pense également que les membres des Premières nations doivent être en mesure de participer activement, s'il y a lieu, aux processus décisionnels de leur gouvernement et qu'il faut renforcer l'obligation politique du chef et du conseil de rendre des comptes à la communauté. Comme nous l'avons indiqué, les codes communautaires peuvent représenter une excellente occasion d'établir des mécanismes qui suscitent une participation communautaire véritable aux mécanismes tant politiques que décisionnels. Les dirigeants des Premières nations reconnaissent l'importance des consultations lorsque le gouvernement fédéral envisage de prendre des décisions qui les concernent. Ce principe vaut aussi pour les décisions qui sont prises par les gouvernements des Premières nations et qui risquent d'avoir un effet notable sur les citoyens. Par conséquent, nous présentons avec conviction la recommandation suivante :



## RECOMMANDATION 2

**Que les dirigeants des Premières nations établissent des mécanismes de consultation appropriés pour assurer la participation véritable de tous les membres des communautés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la modification ultérieure des codes communautaires.**

### **B. Création d'une commission électorale et d'un tribunal d'appel des Premières nations**

L'absence de mécanismes efficaces d'appel et autres mécanismes de règlement des litiges, tant en vertu des codes coutumiers que des dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*, a été l'une des grandes préoccupations des témoins. Dans la section précédente, nous avons dégagé plusieurs problèmes concernant le mécanisme d'appels découlant de la *Loi sur les Indiens*, signalant que ce mécanisme manquait de rigueur, de transparence et d'équité procédurale. Nous avons aussi constaté que le rôle du ministère dans l'administration des appels se heurtait à des questions de crédibilité et à une impression de conflits d'intérêts. En ce qui a trait aux codes coutumiers, de graves réserves ont été soulevées, à savoir que certains d'entre eux ne respectaient pas les principes de justice naturelle et d'équité procédurale, ce qui entraînait de nombreux appels.<sup>113</sup> Il nous a été dit qu'en vertu des codes coutumiers, les appels sont souvent renvoyés à la Cour fédérale, générant des procédures longues et coûteuses. Les représentants des Premières nations ont également exprimé dans leurs témoignages des préoccupations concernant la neutralité des agents d'élection et relevé d'autres irrégularités dans le processus électoral.

Compte tenu de l'importance que cela a pour les élections dans les Premières nations, nous estimons qu'il faut un mécanisme d'appel clair, transparent, efficace et peu coûteux comme solution de rechange au recours aux tribunaux et au ministère, une instance possédant une compétence appropriée dans les traditions juridiques canadiennes et autochtones. Nous estimons également qu'il faut établir les appuis institutionnels appropriés afin d'aider à renforcer les capacités électorales des Premières nations et favoriser le développement de pratiques de

---

<sup>113</sup> En ce qui a trait aux codes coutumiers, voir, Congrès des peuples autochtones, *Justice is Equality: Post-Corbiere Report*, avril 2008. Le rapport (en anglais seulement) est disponible en direct à l'adresse : [http://www.abo-peoples.org/policy/Justice\\_Is\\_Equality\\_PostCorbiereJuly08.pdf](http://www.abo-peoples.org/policy/Justice_Is_Equality_PostCorbiereJuly08.pdf).

sélection plus démocratiques et plus transparentes. Renforcer les mécanismes de transparence, comme le proposaient les auteurs du projet de recherche de Harvard sur le développement économique des Amérindiens, est l'une des assises essentielles aux fins de meilleurs résultats économiques et sociaux. Par conséquent, le coût de la *non-crétation* de mécanismes efficaces de soutien institutionnel pour promouvoir des gouvernements forts, démocratiques et responsables chez les Premières nations est, à notre avis, bien supérieur au coût de mise en place de ces mécanismes.

À la lumière des défis actuels concernant les appels et de la nécessité de meilleurs mécanismes de soutien institutionnel pour aider les Premières nations à se doter d'une capacité en matière d'élections, nous estimons qu'il faudrait établir une commission électorale et d'appel des Premières nations qui serait indépendante, nationale et/ou régionale, et créée en vertu d'une loi aux fins suivantes : contrôler et superviser sur demande les élections chez les Premières nations; apporter son aide à la préparation de codes électoraux répondant aux normes de bonne gouvernance et entendre les appels en matière d'élections. Nous recommandons donc ce qui suit :

### **RECOMMANDATION 3**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration et en consultation avec les Premières nations et/ou les organismes appropriés régis par un traité, prenne immédiatement des mesures pour créer une Commission électorale et d'appel des Premières nations fonctionnant sur une base régionale et/ou nationale et habilitée à entendre les appels découlant des élections dans les Premières nations et à promouvoir et à renforcer la capacité électorale des Premières nations.**

Le comité est conscient que gouverner est une tâche de plus en plus délicate et complexe. Plusieurs témoins ont rappelé que nombre de gouvernements des Premières nations administrent des budgets s'élevant à des millions de dollars et doivent offrir toute une gamme de services (p. ex. : éducation, santé, infrastructures, adduction d'eau et épuration des eaux) relevant normalement de la municipalité et de la province dans un contexte non autochtone. Il faudrait

offrir un appui plus conséquent aux Premières nations pour les aider à se doter de pratiques de gestion et d'administration efficaces. À notre avis, la Commission électorale et d'appel des Premières nations que nous avons proposée pourrait être l'instance appropriée offrant des services de gouvernance et de perfectionnement professionnel leur permettant de se doter de ces capacités; il faut signaler que cette formation par la pratique n'est pas offerte actuellement par le Centre national pour la gouvernance des Premières nations.<sup>114</sup>

### **C. Appui aux initiatives régionales**

Un certain nombre d'initiatives régionales en cours visent à réformer les mécanismes électoraux des Premières nations et à rétablir une capacité institutionnelle coordonnée en matière d'élections dans les Premières nations. Les Premières nations régies par le Traité 1, l'Assemblée des chefs du Manitoba et l'Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat ont lancé chacun des initiatives régionales visant à s'attaquer à toute une gamme de questions électORALES et de gouvernance au moyen de mesures politiques et/ou législatives. Le point commun de ces propositions est un mécanisme consultatif individuel auprès des communautés des Premières nations et dont l'objet est d'analyser les éléments éventuels de réforme, par exemple des élections tenues le même jour; des codes électORAUX coutumiers communs; les mécanismes de destitution; des mécanismes d'appel coordonnés; un ombudsman pour les élections ou un organisme d'appel indépendant; le prolongement du mandat; et d'autres questions clés. L'aspect qui sous-tend chacune de ces initiatives est l'intérêt à renforcer la capacité électorale institutionnelle régionale par la mise en œuvre d'une approche coordonnée. Ces groupes ont déjà abattu un travail considérable en matière de réforme du système électoral des Premières nations et le comité croit qu'il y aurait lieu d'appuyer ces efforts des Premières nations. Il serait possible également de prévoir que le gouvernement fédéral collabore étroitement avec certaines Premières nations pour définir des approches législatives qui leur conviennent et conviennent à leurs membres.

---

<sup>114</sup> Pour obtenir des renseignements sur le rôle du Centre national pour la gouvernance des Premières nations voir son site Web, notamment la FAQ: <http://www.fngovernance.org/>.



Nous estimons qu'il y a beaucoup de mérite à travailler en partenariat avec les organismes régionaux des Premières nations qui ont mis en avant des propositions de réforme électorale. Ces efforts, selon nous, peuvent aider à savoir ce qui fonctionne le mieux et ce qui ne fonctionne pas et à guider l'élaboration de changements politiques et/ou législatifs dans ce domaine. Nous recommandons par conséquent :

#### **RECOMMANDATION 4**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec les organismes régionaux intéressés des Premières nations, établisse des projets pilotes pour préparer et mettre en œuvre des initiatives électorales menées par les Premières nations et pour guider l'élaboration de changements politiques et/ou législatifs dans ce domaine.**

## CONCLUSION

Le droit à l'autonomie gouvernementale doit, pour trouver son expression valable, être fermement enraciné dans l'établissement, la conception et la mise en œuvre, par les Premières nations, des mécanismes qui leur conviennent le mieux pour le choix de leurs dirigeants. L'imposition, parfois violente, du système électoral découlant de la *Loi sur les Indiens* était fondée sur la croyance que les traditions et valeurs des Premières nations étaient de qualité inférieure et à leur résistance obstinée à leur assimilation dans la société dominante. L'assimilation forcée des peuples autochtones, y compris la subversion de leurs systèmes politiques traditionnels, a été un échec moral et politique lamentable. De nos jours, les Premières nations luttent pour se gouverner dans le cadre d'un système séparé de leurs cultures qui a généré, bien trop souvent, des querelles intestines intenable. Le comité croit fermement qu'il faut tourner définitivement et sans équivoque cette page de notre histoire, ne serait-ce que parce qu'elle n'a pas abouti à des structures de gouvernance efficaces.

Les propositions exposées aux présentes reposent sur notre conviction commune qu'un mécanisme communautaire de sélection ou d'élection des dirigeants est au cœur même de l'autonomie gouvernementale. Pour que ces mécanismes rendent vraiment compte des cultures, des valeurs et des aspirations des Premières nations, ils doivent être issus des Premières nations elles-mêmes, qui auront conçu et adopté leurs propres mécanismes de sélection de leurs dirigeants, dans le respect des principes de justice naturelle. Notre tâche, en retour, doit être de résister à la tentation de poursuivre dans la voie erronée, quoique bien intentionnée, selon laquelle nos institutions et systèmes politiques sont souhaitables ou même indiqués pour eux.

Date de la réunion	Organisation et porte-parole	Mémoire
6 mai 2009	<p><b>À titre personnel :</b></p> <p>Bradford W. Morse, professeur, Faculté de droit de l'Université d'Ottawa ;</p> <p>John Graham, associé principal, Institut sur la gouvernance ;</p> <p>Shin Imai, professeur, Osgoode Hall Law School, York University.</p>	X
12 mai 2009	<p><b>Assemblée des Premières Nations :</b></p> <p>Shawn Atleo, chef régional, Colombie-Britannique ;</p> <p>Karen Campbell, conseillère principale en politiques.</p>	
13 mai 2009	<p><b>Affaires indiennes et du Nord Canada :</b></p> <p>Brenda Kustra, directrice générale de la gouvernance, Services financiers et fiduciaires ;</p> <p>Marc Boivin, gestionnaire, Direction générale de la gouvernance ;</p> <p>Nathalie Nepton, directrice, Direction de l'administration des bandes.</p>	X
25 mai 2009	<p><b>Assembly of Manitoba Chiefs :</b></p> <p>Ron Evans, grand chef.</p> <p><b>Première nation Sagkeeng :</b></p> <p>Donovan Fontaine, chef.</p> <p><b>Southern Chiefs Organization :</b></p> <p>Morris J. Swan Shannacappo, grand chef.</p> <p><b>Treaty One First Nations :</b></p> <p>Paul Chief, conseiller, Première nation Brokenhead Ojibway ;</p> <p>Chef Glenn Hudson, Première nation Peguis ;</p> <p>Chef Terrance Nelson, Première nation Roseau River.</p>	X



	<b>Première nation Long Plain :</b>	
	David Meeches, chef.	
	<b>Dakota Ojibway Tribal Council :</b>	X
	Robert Daniels, chef intérimaire de la direction générale.	
	<b>À titre personnel :</b>	X
	Clifton Starr ;	
	Gerald McIvor ;	
	Norman Traverse ;	
	Cyril Keeper.	
26 mai 2009	<b>Première nation Canupawakpa Dakota :</b>	
	Frank Brown, chef.	
	<b>Swampy Cree Tribal Council :</b>	
	Grand chef Norman Glen Ross, président ;	
	Andrew Colomb, chef, Première nation Marvel Colomb.	
	<b>Interlake Reserves Tribal Council :</b>	
	Chef Emery Stagg, président.	
	<b>Première nation Roseau River Anishinabe :</b>	
	Terrance Nelson, chef.	
	<b>Première nation Peguis :</b>	
	Glenn Hudson, chef.	
	<b>Norway House Cree Nation :</b>	
	Marcel Balfour, chef.	
	<b>Première nation de Berens River :</b>	
	George Kemp, chef.	
	<b>À titre personnel :</b>	
	Phyllis Sutherland;	
	Leah Sutherland;	
	Kevin Chicago;	X

Tommy Keesick;  
 Lou Ella Shannacappo;  
 Jean Courchene;  
 Roderick Ross;  
 Elmer Courchene;  
 Renata Mecorise;  
 Mary A. Starr.

27 mai 2009

**West Region Tribal Council :**

Chef Norman Bone, président.

**Première nation Keeseekoowenin Ojibway :**

Norman Bone, chef.

**Première nation Waywayseecappo :**

Murray Clearsky, chef.

**Première nation Pine Creek :**

Derek Nepinak, chef.

**West Region Tribal Council :**

Chef Norman Bone, président.

**À titre personnel :**

Dwayne Blackbird ;

Mike D. Ahmo ;

Murray Clearsky.

**Première nation Skownan :**

Joseph Maud, conseiller.

2 juin 2009

**À titre personnel :**

Jim Aldridge ;

Wendy Cornet.

**X**

3 juin 2009

**Congrès des peuples autochtones :**

**X**

Kevin Daniels, chef national intérimaire.

10 juin 2009	<b>Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin :</b> Louis Harper, conseiller en politique. <b>Dakota Ojibway Tribal Council :</b> Chef Ken Chalmers, président ; David Meeches, chef ; Robert Daniels, chef de la direction générale.	X
16 juin 2009	<b>Chefs de l'Ontario :</b> Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario ; Johanna Lazore, analyste principale, Politiques.	X
16 septembre 2009	<b>À titre personnel :</b> Jerome Slavik, avocat, Ackroyd LLP.	X
29 septembre 2009	<b>Bande indienne Upper Nicola :</b> Tim Manuel, chef. <b>Première nation Spallumcheen :</b> Wayne Christian, chef. <b>Première nation Saik'uz :</b> Joanne Teegee, directrice. <b>Première nation Westbank :</b> Larry Derrickson, conseiller. <b>À titre personnel :</b> Virginia George.	



30 septembre  
2009

**Première nation Bella Coola :**

X

Theresa Hood, gestionnaire par intérim de la Bande.

**Première nation Alexis Creek :**

Ervin Charleyboy, chef.

**À titre personnel :**

Bruce Mack ;

Eleanor Lowe ;

Leonie Spurr ;

Dennis Patrick.

**Première nation Alexandria :**

Cary Morin, gérant de bande.

2 octobre 2009 **Première nation Musqueam :**

Ernest Clark Campbell, chef.

**Première nation Cheam :**

Sid Douglas, chef.

**Première nation Nicomen :**

Donna Gallinger, chef.

**Première nation Ucluelet :**

Violet Mundy, chef.

**Première nation Nanoose :**

David Bob, chef.

**Première nation Malahat :**

Randy Daniels, chef.

**Première nation Lytton :**

Janet Webster, chef.

**Bande Laxkw'alaams :**

Eugene Bryant, conseiller.

**Première nation Boothroyd :**

Phillip Campbell, chef.

7 octobre 2009	<b>Femmes autochtones du Québec Inc. :</b> Ellen Gabriel, présidente.	X
	<b>Conseil de bande Kitigan Zibi :</b> Gilbert Whiteduck, chef.	X
27 octobre 2009	<b>Secrétariat de l'Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs :</b> Chef Lawrence Paul, coprésident ; Chef Noah Augustine, coprésident.	X
	<b>Union of New Brunswick Indians :</b> Chef Noah Augustine, president.	X
28 octobre 2009	<b>À titre personnel :</b> Lynne Groulx, présidente, Centre de recherche et de droit autochtone Inc.	X
Pas de date spécifique	<b>À titre personnel :</b> Cathy Ginnish.	X
Pas de date spécifique	<b>Première nation Membertou :</b> Kevin Christmas.	X
Pas de date spécifique	<b>À titre personnel :</b> Donna Isaac.	X







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, May 12, 2010**

*Office of the Auditor General of Canada:*

Sheila Fraser, Auditor General of Canada;  
Ronnie Campbell, Assistant Auditor General;  
Frank Barrett, Principal.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 12 mai 2010**

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada;  
Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint;  
Frank Barrett, directeur principal.



18850











